

Diskussionspapier:

Kritik des Gesetzentwurfs der Fraktionen von CDU und FDP zum Versammlungsrecht vom 29.10.09, Drs. 5/286

1. Förderalismusreform

Die Förderalismusreform 2006 hat das Versammlungsrecht aus der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in die der Länder übertragen. Der Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sieht in Art. 1 die vollständige Übernahme des Bundes-Versammlungsgesetzes in seiner aktuell geltenden Fassung ins sächsische Landesrecht vor. Rechtsfolge ist, dass das gesamte Versammlungsrecht in Zukunft vom Sächsischen Landtag geändert werden kann.

2. Allgemeine Eingriffsermächtigung des § 15 Abs. 1 Satz 1 LVersG

Der Gesetzentwurf ändert in seinem Art. 2 den § 15 Landes-Versammlungsgesetz. § 15 ist die zentrale Norm, die die Voraussetzungen für behördliche Eingriffe in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit des Art. 8 Grundgesetz durch Auflagen oder Versammlungsverbote festlegt.

a) § 15 Abs. 1 bleibt textlich unverändert. Danach "*kann*" die Versammlungsbehörde eine Versammlung mit Auflagen versehen oder verbieten,

"wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbare Umstände die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist".

b) Der Behörde steht daher ein Entschließungsermessen zu, ob sie eine Versammlung beauftragt oder verbietet und ein Auswahlermessen, welche Auflagen oder Verbote sie im Einzelnen anwendet. "*Öffentliche Sicherheit*" meint die Gesamtheit aller Rechtsvorschriften, insbesondere der Strafvorschriften. Der Begriff der "*öffentlichen Ordnung*" spielt daneben keine Rolle, insbesondere kann das Grundrecht der Versammlungsrecht nicht etwa mit dem Argument eingeschränkt werden, eine Nazi-Demo würde auf die Ablehnung der übergroßen Mehrheit der Bevölkerung stoßen.

c) Die Anforderung einer "unmittelbaren Gefährdung" der öffentlichen Sicherheit stellt besondere Anforderungen an die zeitliche Nähe des Schadenseintritts. Er muss mit "hoher Wahrscheinlichkeit, d.h. fast mit Gewißheit zu erwarten" sein (BVerwG vom 25.6.2008, Rz. 14).

3. Einschränkung aufgrund vergleichbarer Gefährdungen nach § 15 Abs. 1 Satz 2 LVersG

a) Der Gesetzentwurf will einen § 15 Abs. 1 Satz 2 einfügen, nachdem

"eine Gefährdung im Sinne von Satz 1 insbesondere zu besorgen ist, wenn in der Vergangenheit vergleichbare Versammlungen oder Aufzüge zu einer solchen Gefährdung oder Störung geführt haben ..."

Die Begründung erläutert dazu:

"Abs. 1 S. 2 nimmt auf den Tatbestand des vorhergehenden Satzes Bezug und soll der Versammlungsbehörde die danach anzustellende Prognosentscheidung erleichtern, indem sie auf die Erkenntnisse über eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder deren Verwirklichung bei vergleichbaren Versammlungen in der Vergangenheit zurückgreifen und daraus eine unmittelbare Gefährdung auch hinsichtlich der bevorstehenden Versammlung herleiten kann" (S. 11).

b) § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr.1 fordert, dass die unmittelbare Gefährdungen "einen konkreten Bezug zu der (zu beschränkenden) Versammlung aufweisen". Nach der Begründung S. 12 "kann" sich der

"erforderliche konkrete Bezug aus einer Identität der für die Durchführung der Versammlung verantwortlichen Personen oder des Versammlungsortes, einer weitgehenden Übereinstimmung der Teilnehmerkreise oder derselben Meinungsäußerung sowie aus Versammlungsort und -zeitpunkt ergeben".

Anknüpfungspunkt für die gesetzliche Vermutung einer unmittelbaren Gefährdung kann daher jede nur erdenkliche Erscheinungsform der früheren vergleichbaren Versammlung sein.

c) Nach dem Wortlaut muss die Behörde also stets eine Gefährdung annehmen, wenn die weiteren Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 2 vorliegen. Es handelt sich um ein gesetzliches Regelbeispiel ohne Ermessensspielraum der Behörde, nach dem in jedem Fall der Nummern 1 und 2 die unmittelbare Gefahr eines Schadenseintritts "zu besorgen ist".

Zwar führt die Begründung S. 12 aus, dass die unmittelbare Gefährdung keineswegs zwingend anzunehmen sei, sondern eben nur "zu besorgen": *"Pauschale Vermutungen, automatische Schlussfolgerungen aus früheren Vorkommnissen oder gar Spekulationen sind keinesfalls zulässig."* Allerdings besteht wohl kaum ein Unterschied, ob eine Tatsache "zu besorgen", also zu befürchten, oder zwingend anzunehmen ist. **Wortlaut und gesetzgeberische Absicht sind klar: Die Versammlungsbehörden sollen zu**

einer Einschränkung veranlasst werden, indem sie eine unmittelbare Gefährdung aus zurückliegenden Ereignissen folgern sollen.

d) Ist demnach eine "unmittelbare Gefährdung" nach § 15 Abs. 1 Satz 2 anzunehmen, ist zwar dem Wortlaut nach die Ermessensbefugnis der Behörde nach § 15 Abs. 1 Satz 1 eröffnet, ob und welche Einschränkungen die Behörde der Versammlung auferlegen will. Allerdings ist es offensichtlich, dass die Behörde zu Einschränkungen verpflichtet ist, wenn eine "unmittelbare Gefährdung" nach Abs. 1 Satz 2 anzunehmen ist. Denn die Behörde ist nach Recht und Gesetz verpflichtet, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwenden.

Die Wirkung dieser Regelungssystematik ist mit der verfassungsrechtlich gebotenen grundrechtsfreundlichen Auslegung des Art. 8 Grundgesetz nicht vereinbar. Denn § 15 Abs. 1 Satz 1 fordert zu Recht eine Zukunftsprognose, ob für die bevorstehende Versammlung eine "unmittelbare Gefährdung" anzunehmen ist. Mit der gesetzlichen Vermutung des Abs. 1 Satz 2 wird diese Prognoseentscheidung abgeschnitten: Es ist nicht ersichtlich, wie sich die Versammlung von der Vermutung der Verursachung einer unmittelbaren Gefährdung befreien können soll.

4. Versammlungsverbote an "historisch herausragenden Erinnerungsorten" nach § 15 Abs. 2 Nr. 1 LVersG

§ 15 Abs. 2 regelt die Ermessensausübung der Behörde für Einschränkungen von Versammlungen aufgrund ihres Stattfindens an Erinnerungsorten "von historisch herausragender Bedeutung" (Nr. 1), die zugleich die Würde bestimmter Personen beeinträchtigen soll (Nr. 2). Die Regelung knüpft an eine Neuregelung des Bundes-Versammlungsgesetzes von 2005 an, erweitert diese aber beträchtlich.

a) Das Bundes-Versammlungsgesetz enthält seit 2005 in § 15 Abs. 2 eine Vorschrift zum Schutz der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft:

"Eine Versammlung oder ein Aufzug kann insbesondere verboten werden, wenn

1. die Versammlung oder der Aufzug an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert, und

2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird. Das Denkmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin ist ein Ort nach Satz 1 Nr. 1. Seine Abgrenzung ergibt sich aus der Anlage zu diesem Gesetz. Andere Orte nach Satz 1 Nr. 1 und deren Abgrenzung werden durch Landesgesetz bestimmt.

Das Bundesverfassungsgericht hat die bundesrechtliche Bestimmung des Holocaust-Mahnmals in Berlin als historisch herausragenden Ort der Erinnerung an die Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, an dem Versammlungen verboten werden können, gebilligt.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht bleibt das Konzept versammlungsgesetzlich "verbotener Orte" bedenklich. So werden "Grundrechtsexklaven" geschaffen, die die allgemeine Geltung der Grundrechte beeinträchtigen, die Tendenz zur Ausdehnung in sich tragen und so die Unverbrüchlichkeit der Grundrechtsordnung in Frage stellen.

b) § 15 Abs. 2 Nr. 1 definiert die "historisch herausragende Erinnerungsorte" als Orte an denen Menschen *"unter der nationalsozialistischen oder der kommunistischen Gewaltherrschaft Opfer menschenunwürdiger Behandlung"* waren (Nr. 1a) oder gegen diese Widerstand geleistet haben. Zudem können Beschränkungen an historisch herausragenden Erinnerungsorten an die *"Opfer eines Krieges"* ausgesprochen werden. Bemerkenswert ist, dass hier unterschiedslos Opfer eines Krieges, also Soldaten und Zivilisten als Opfer menschenunwürdiger Behandlung definiert werden!

Den Begriff der *"nationalsozialistischen Gewaltherrschaft"* verwendet bereits § 15 Abs. Bundes-Versammlungsgesetz. Jetzt sollen in einem Atemzug die Erinnerungsorte an die *"kommunistische Gewaltherrschaft"* hinzugefügt werden. Die Gleichsetzung offenbart die Geschichtsideologie der Antragsteller, die die fundamentalen Unterschiede zwischen dem rassistischen Kriegs- und Massenmordregime des Nationalsozialismus und der SED-Diktatur verwischt. Rechtfertigend kann der Gesetzgeber allerdings auf die Opferperspektive verweisen, um die es bei diesem Gesetz geht. Dennoch bleibt diese Gleichsetzung bedenklich und entspricht einer allgemeinen Tendenz des Mitte-Rechts-Lagers in Sachsen.

Im Übrigen bleibt zu fragen, welche praktische Gesetzgebungsnotwendigkeit denn zum Schutz der Menschenwürde etwa von Stasi-Opfern an Erinnerungsorten besteht. Bisher sind noch keine Demonstrationen etwa von ehemaligen Angehörigen des MfS vor dem Stasi-Knast in Bautzen gegen das Gedenken an die Opfer bekannt geworden. Offensichtlich haben allein ideologische Gründe, das Bedürfnis zur moralischen Gleichsetzung der SED-Diktatur mit dem Nazi-Regime zur Aufnahme dieser Opfergruppe geführt.

c) Anders als § 15 Abs. 2 Bundes-Versammlungsgesetz mit seiner Nennung des Mahnmals für die ermordeten Juden Europas will der Gesetzentwurf den Kreis wesentlich weiter ziehen. Schließlich zeigt das "insbesondere", dass die einreichenden Fraktionen Verbotsvorgaben keineswegs auf solche authentischen Erinnerungsorte beschränken wollen. Die Begründung lautet:

"§ 15 Abs. 2 Satz 2 führt unter Berücksichtigung der örtlichen und historischen Gegebenheiten in Sachsen Orte mit herausgehobener Bedeutung für den Schutz der Würde der Opfer auf, ohne diese allerdings abschließend zu beschreiben. Die Versammlungsbehörden sind somit nicht gehindert, aufgrund eigener Feststellungen auch an anderen Orten die Schutzwirkung zu bejahen."

Der Entwurf begrenzt die möglichen Orte ausdrücklich nicht, so dass eine "Inflation" der Orte zu erwarten ist; jede Versammlungsbehörde kann im Grunde einen "historisch herausragenden" Erinnerungsort "erfinden" und mit Versammlungseinschränkungen belegen. Diese "Inflation der Orte" ist im Gesetzentwurf selbst angelegt. So soll nach § 15 Abs. 2 Satz 2

"am 13. und 14. Februar darüber hinaus auch die nördliche Altstadt und die südliche innere (!) Neustadt in Dresden"

"historisch herausragende" Erinnerungsorte sein! Die zeitliche Begrenzung der "historischen" Bedeutung verblüfft: wenn es tatsächlich um den Würdeschutz der Opfer gehen soll - wie kann dieser Würdeschutz dann auf bestimmte Tage beschränkt werden? **Entgegen allem juristischem Aufwand zeigt sich an dieser Stelle, um was es geht: Die gesetzgeberische Rechtfertigung einfachster polizeitaktischer Erwägungen zur Absicherung des "Stillen Gedenkens" an der Frauenkirche am 13. Februar.**

d) Der Begriff der "historisch herausragenden Erinnerungsorte" hat in sich keine Begrenzungskraft und ist ungeeignet. Man spricht von den "authentischen" Erinnerungsorten und meint Orte, an denen in der Vergangenheit bestimmte Menschen gelitten oder Widerstand geleistet haben. Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 scheinen solche "authentischen Erinnerungsorte" zu meinen. Andererseits ist etwa das Mahnmal in Berlin gerade nicht an einem solchen Ort errichtet worden, sondern an einem zentralen Ort in der Nähe des Brandenburger Tores als Symbol der deutschen Einheit.

Mit der Anforderung des "historisch Herausragenden" soll der Eindruck eines eingrenzenden Merkmals vermittelt werden. Sein Inhalt ist aber unklar. Offensichtlich soll nicht jeder Ort, sondern nur wenige als Anknüpfungspunkt für Einschränkungen dienen. Gemeint ist wohl, dass der Erinnerungsort in der Vergangenheit eine besondere Bedeutung für das Leiden am oder den Widerstand gegen die nationalsozialistische oder kommunistische Gewaltherrschaft gehabt hat. Angesichts der flächendeckenden Herrschaft der Systeme ist damit wenig zur Abgrenzung gewonnen. - Will man formal an der Zahl der Opfer anknüpfen? - Aber wo soll dann die Grenze gezogen werden?

Das Gesetz verkennt in naiver Weise, dass die Erinnerung an vergangene Ereignisse nicht objektiv durch die Wucht oder die Eigenart dieser Ereignisse bestimmt wird, sondern durch die Wahrnehmung und die Bedeutung, die die Gegenwart diesen Ereignissen zubilligt. Daher wandelt sich die Erinnerung an "historisch herausragende Orte" im Laufe der Zeit durchaus sehr stark. Die Erinnerung, das gemeinschaftliche Gedächtnis oder die Tradition ist eben Ergebnis aktueller Ziele und Bedürfnisse und nicht ein mit unwandelbarem Bedeutungsgehalt feststehendes Ereignis.

Diese Diffusität, Bedeutungsoffenheit und politische Umstrittenheit von Orten zeigen eben auch die beiden Beispiele, die der Gesetzentwurf in § 15 Abs. 2 Satz 3 nennt: das Völkerschlachtdenkmal in Leipzig und die Frauenkirche in Dresden. Das Völkerschlachtdenkmal ist offensichtlich kein historisch herausragender Erinnerungsort an eine der genannten "Gewaltherrschaften", sondern ein Erinnerungsort an die Soldaten der Alliierten gegen Napoleon, die in der Völkerschlacht bei Leipzig von 1813 getötet wurden.

Der aktuelle Bau der Frauenkirche ist kein authentischer Erinnerungsort, da es sich um eine Kopie der alten Frauenkirche von George Bähr handelt. Authentisch als Überrest des Bombenangriffs war die Ruine der Frauenkirche, die aber gerade durch den Wiederaufbau zerstört wurde. Heute soll der Wiederaufbau der Frauenkirche als Symbol der Versöhnung zwischen den ehemaligen Kriegsgegnern dienen.

Der Gesetzentwurf versucht dies wortreich zu begründen. Ärgerlich ist die Aufnahme wesentlicher Elemente des "Dresden-Mythos" von der vollständigen Zerstörung einer "unversehrten Großstadt", die keinerlei militärische Bedeutung gehabt habe, und der sich Dresden allein als "Opfer" vorstellt. Auf wie dünnem Eis sich die beabsichtigte staatlich verordnete Festlegung des Symbolgehalts der Frauenkirche bewegt, zeigt die Begründung für die Einbeziehung des Neumarkts in die Versammlungsverbotzone: So nehme der Neumarkt als "unmittelbares Umfeld" an der Symbolik teil. "Dies wird auch durch das dort aufgestellte Trümmerstück und das Denkmal für Martin Luther (!?), das dort auch zu Zeiten stand, als die Kirche noch eine Ruine war, verstärkt."

Es geht aber nicht darum, die eine oder andere Deutung als "richtig" oder "falsch" zu begründen. Es genügt, an andere heute offiziell verdrängte Deutungen zu erinnern. Offenbar ist schon in Vergessenheit geraten, dass der Wiederaufbau der Frauenkirche in Dresden durchaus auch als Zerstörung des authentischen Erinnerungsortes für die menschenverachtende Wucht des Krieges und als Versuch der Deutschen, sich von ihrer Verursachung und Verantwortung von Krieg und rassistischem Massenmord symbolisch frei zu sprechen.

Es bleibt eben dabei: ein Erinnerungsort lässt sich in seiner "Bedeutung", seinem Symbolgehalt weder aktuell noch für die Zukunft festlegen. **Es ist aber mit den Grundprinzipien des freiheitlichen Staates des Grundgesetzes nicht vereinbar, wenn der Staat eine bestimmte Deutung festschreibt und dann auch noch mit den repressiven Mitteln des Versammlungsverbots belegt. Der Staat mischt sich so mit repressiven Mitteln in den öffentlichen Meinungskampf ein, der grundsätzlich frei von staatlicher Einflußnahme zu sein hat. Diese Grenzüberschreitung des Staates ist kennzeichnend für ideologische Staatssysteme, die vorschreiben und kontrollieren wollen, was ihre Bürgerinnen und Bürger zu denken und zu fühlen haben. Sie ist angesichts der Flüchtigkeit von Symbolgehalten nutzlos und einer freiheitlichen Demokratie unwürdig.**

5. Versammlungsverbote zum Schutz der Menschenwürde nach § 15 Abs. 2 Nr. 2

a) § 15 Abs. 2 Nr. 2 verlangt zusätzlich ("*und*"), dass

"nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung ... die Würde von Personen im Sinne der Nummer 1 beeinträchtigt wird."

Dies soll regelmäßig, aber nicht nur ("*insbesondere*") bei Erfüllung der in Nr. 2 a) bis c) genannten Fälle anzunehmen sein. Nach a) soll dies der Fall sein, wenn die Versammlung

"a) die Gewaltherrschaft, das durch sie begangene Unrecht oder die Verantwortung des nationalsozialistischen Regimes für den zweiten Weltkrieg und dessen Folgen leugnet, verharmlost oder gegen die Verantwortung anderer aufrechnet."

Der Entwurf möchte hier in verfassungswidriger Weise unter dem Vorwand des Würdeschutzes Versammlungen mit bestimmten Meinungsbekundungen über die Grenzen des Strafrechts hinaus verbieten. Dies verstößt nach der zutreffenden

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gegen die Grundrechte der Meinungsfreiheit nach Art. 5 und der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 des Grundgesetzes, nach der die Grenzen der Strafbarkeit zugleich die Grenzen für Versammlungsbeschränkungen beschreiben.

Die Leugnung, Verharmlosung oder Aufrechnung der Untaten der SED-Diktatur ("kommunistische Gewaltherrschaft") ist jedenfalls in keinem Straftatbestand unter Strafe gestellt. Insoweit ist der Gesetzentwurf offensichtlich verfassungswidrig.

b) Die Grenzen des Strafrechtsschutzes gegen nationalsozialistische Meinungsäußerungen beschreibt unter anderem § 130 StGB - Volksverhetzung. Nach § 130 Abs. 3 wird unter anderem die Leugnung des Völkermords an Juden und anderen bestraft. Gemäß Abs. 4 wird bestraft, wer *"öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt."*

Die Strafvorschrift verlangt zusätzlich, dass durch die Meinungsäußerung der "öffentliche Frieden" beeinträchtigt werde. Die einreichenden Fraktionen scheinen dies in klassisch deutscher obrigkeitlicher Tradition bei Versammlungen stets anzunehmen! Das Bundesverwaltungsgericht, das die Verfassungskonformität von § 130 Abs. 4 StGB bejaht, betont die Notwendigkeit seiner engen Auslegung im Lichte der Meinungsfreiheit. So fallen nicht etwa alle Maßnahmen oder die Befürwortung aller Vertreter des Nazi-Regimes unter das Billigungsverbot (BVerwG vom 25.6. 2008, Rz. 34ff.). Die Begründung zum Gesetzentwurf möchte dagegen alle Vertreter einbeziehen.

Allerdings ist die Leugnung der Verantwortung des Nazi-Regimes für den 2. Weltkrieg genauso wenig unter Strafe gestellt, wie die Leugnung der Verantwortung für seine Folgen. Die Anknüpfung eines Versammlungsverbots an diese Meinungsäußerungen in § 15 Abs. 2 Nr. 2 a sind verfassungswidrig. Vergleichbares gilt für die Nummern b) und c).

Fazit:

Der Staat, der bestimmte Meinungsäußerungen verbieten möchte, offenbart seine eigene Unsicherheit. Er hat kein Vertrauen, dass die entsprechenden Meinungen in einer freien und öffentlichen Auseinandersetzung aufgrund ihrer moralischen Verkommenheit und intellektuellen Schlichtheit in den Hintergrund geraten.

Diesen Triumph sollte man den Feinden der Demokratie nicht gönnen!