

Eckpunktepapier

Sächsisches Versammlungsfreiheitsgesetz

Valentin Lippmann
Innenpolitischer Sprecher

Bernhard-von-Lindenau-Platz 1
01067 Dresden

Telefon: 0351 / 493 48 30
Telefax: 0351 / 493 48 09

valentin.lippmann@slt.sachsen.de

Dresden, 11. Januar 2018

VersammlungsFREIHEIT wagen –

GRÜNER Vorschlag für ein liberales und modernes Versammlungsgesetz

1. Ausgangslage

Nach der Föderalismusreform 2006, im Zuge derer den Ländern die Zuständigkeit für das Versammlungsrecht übertragen worden war, hat der Sächsische Landtag im Jahr 2010 das Sächsische Versammlungsgesetz (SächsVersG) beschlossen. Neben einer weitgehenden Orientierung am Bundesgesetz und einigen landesspezifischen Verschärfungen war vor allem die weitgehende Sonderregelung zu Versammlungsverboten am bestimmten Orten und bestimmten Tagen (Dresdner Innenstadt am 13. Februar, Völkerschlachtdenkmal in Leipzig) umstritten. In der Folge wurde das SächsVersG im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle durch die damalige parlamentarische Opposition aus LINKEN, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vor dem Sächsischen Verfassungsgerichtshof beklagt. Der Verfassungsgerichtshof erklärte am 19. April 2011 das SächsVersG für ex tunc nichtig, allerdings nur aufgrund formeller Fehler im Gesetzgebungsverfahren des Sächsischen Landtages; eine materielle Prüfung der angegriffenen Regelungen fand nicht statt. Mit geringfügigen Änderungen beschloss der Sächsische Landtag daraufhin das Gesetz am 25. Januar 2012 erneut. Es wurde seither einmal geändert.

Das aktuelle SächsVersG gehört im bundesweiten Vergleich zu den Gesetzen, die sich noch sehr stark am mittlerweile über 60 Jahre alten Bundesversammlungsgesetz orientieren. In der Folge sind viele der jüngeren Entwicklungen im Versammlungsrecht kaum oder gar nicht

nachgezeichnet worden. So sind wesentliche versammlungsrechtliche Grundsatzfragen in den Ländern, die ihre Versammlungsgesetze später erlassen haben, umfassender diskutiert und berücksichtigt worden. Bei der Verabschiedung des SächsVersG wurden zudem wichtige – und schon seit Jahrzehnten bestehende – Probleme mit den Regelungen im Bundesversammlungsgesetz nicht behoben. Exemplarisch hierfür ist, dass auch das SächsVersG weiterhin die Nichtanzeige einer Versammlung als möglichen Auflösungsgrund benennt. Diese Möglichkeit ist bereits seit der für das Versammlungsrecht wegweisenden Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr gegeben.

Ebenso sind im SächsVersG bisher keine Regelungen zum Versammlungsrecht auf öffentlichen Verkehrsflächen, die sich im Privateigentum befinden, enthalten. Solche müssten nach der sog. Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt werden.

Zudem hat das vielfältige und zahlreiche Versammlungsgeschehen im Freistaat Sachsen weitere Defizite des SächsVersG offenbart, die dringend einer gesetzgeberischen Anpassung bedürfen. So hat sich bei Versammlungen ein unzureichender Schutz vor Journalistinnen und Journalisten durch die Polizei gezeigt. Ebenso sind einige Versammlungsbehörden ihrer Kooperationspflicht im Vorfeld von Versammlungen nicht in dem Maße nachgekommen, wie es notwendig gewesen wäre.

Die Zahl von Strafanzeigen im Zusammenhang mit Versammlungen und Aufzügen in Sachsen hat seit 2014 ein hohes Ausmaß angenommen. Schwerpunkt der angezeigten Straftaten bildet dabei der § 22 SächsVersG, also die Störung oder Verhinderung einer nicht verbotenen Versammlung. Solche Verfahren werden zum Großteil wegen mangelnden Tatverdachts oder geringer Schuld eingestellt. Von insgesamt 2.094 Ermittlungsverfahren die wegen des Versammlungsstrafrechts seit Inkrafttreten des SächsVersG bis Juni 2017 eingeleitet wurden, wurden 1.981 Verfahren – mithin rund 94 Prozent – bereits durch die Staatsanwaltschaft eingestellt.

Die zunehmende Videoüberwachung ist zu einem erheblichen Problem bei vielen Versammlungen geworden. Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass die Videoüberwachung bei Versammlungen nur in engen Grenzen erfolgen darf, da bereits durch die Präsenz einer Kamera ein Einschüchterungseffekt entstehe, der auch geeignet sein kann, Personen von der Teilnahme an Versammlungen abzuhalten. Auch hier besteht dringender Anpassungsbedarf.

Die Möglichkeit des Verbotes von Versammlungen an bestimmten Tagen und Orten aufgrund historischer Ereignisse ist aus unserer Sicht mit Artikel 8 des Grundgesetzes und Artikel 23 der Sächsischen Verfassung unvereinbar. Auch wenn dieser Regelung praktisch kaum eine Relevanz zukommt, so atmet sie den Geist des Antiliberalismus.

2. Zielstellung des Gesetzentwurfs

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Problemlagen und Anpassungsbedarfe ist eine Modernisierung des sächsischen Versammlungsrechts verbunden mit einer Liberalisierung zwingend geboten, um die verfassungsrechtlich garantierte Freiheit, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, zu stärken. Gerade in den aktuellen Debatten über die Beschneidung von Bürgerrechten in Deutschland und speziell im Freistaat Sachsen wird damit ein Kontrapunkt gegen die Einschränkung der Freiheit gesetzt. Gemäß der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten und mittlerweile breit akzeptierten Konzeption von Versammlungen als „Ausdruck der Freiheitsausübung in bürgerschaftlicher Selbstbestimmung“, ist das neue Versammlungsfreiheitsgesetz vorrangig als Grundrechtsgewährungsrecht denn als Gefahrenabwehrrecht konzipiert.

Der Aufbau des Gesetzes orientiert sich stark am Gesetz zum Versammlungsrecht in Schleswig-Holstein, als eines der fortschrittlicheren Versammlungsgesetze in der Bundesrepublik, und dem Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes mehrerer Rechtsprofessoren aus dem Jahr 2010. Das Gesetz umfasst somit ein vollständiges neues Versammlungsgesetz, welches das SächsVersG ablöst. Der Titel des Gesetzes wird im Sinne der Betonung der Zielstellung eines freiheitlichen Versammlungsrechtes in „Gesetz über die Versammlungsfreiheit im Freistaat Sachsen – Sächsisches Versammlungsfreiheitsgesetz – Sächs-VersFreiG“ geändert. Die Struktur wird deutlich klarer gefasst und die mitunter unübersichtliche Trennung zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen aufgelöst. Damit werden insbesondere die Verweise zwischen den beiden Gebieten reduziert und das Gesetz auch für Anwenderinnen und Anwender praktikabler.

3. Wesentlicher Inhalt des Gesetzentwurfs

Schutz- und Kooperationspflichten der Behörden

Das Versammlungsfreiheitsgesetz schreibt die Schutz- und Kooperationspflichten der Behörden gegenüber den Versammlungen sowohl im Vorfeld als auch bei der Durchführung der Versammlung verbindlicher fest. Die Versammlungsbehörde wird zu Kooperationsgesprächen mit der Versammlungsleitung oder der/dem Veranstalter/in verpflichtet, um Gefahrenlagen und sonstige Umstände der Versammlung zu erörtern. Es wird zudem ein umfassendes Akteneinsichtsrecht geregelt.

Das Gesetz formuliert nun ausdrücklich spezielle Gewährleistungs- und Schutzpflichten gegenüber der freien Berichterstattung von Presse und Rundfunk bei Versammlungen. Damit soll der mangelnden Sensibilität der Versammlungsbehörden und der Polizei gegenüber dem besonderen Schutzgut der Pressefreiheit und der in den letzten Jahren zugenommenen Bedrohung von Journalistinnen und Journalisten bei Versammlungen begegnet werden.

Verbot einschüchternder oder abschreckender Handlungen

Behörden und insbesondere die Polizei haben bei oder im Vorfeld von Versammlungen jede Handlung zu unterlassen, die einschüchternd oder abschreckend wirkt oder sonst geeignet ist, Personen von der Teilnahme einer Versammlung abzuhalten. Diese Regelung wurde mit Blick auf die jüngste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Tornado-Überflug beim G8-Gipfel in Heiligendamm aufgenommen. Zudem soll damit der ausufernde Einsatz von SEK-Kräften bei Demonstrationen verhindert werden.

Versammlungsdefinition und Anzeigepflichten

Die Definition der Versammlung wird zentral an den Beginn des Versammlungsfreiheitsgesetzes gestellt.

Der Grundsatz der Anzeigepflicht von Versammlungen bleibt erhalten, ebenso die Unterscheidung des Regelfalles der Anzeige 48 Stunden vor der Versammlung und der Ausnahmefälle der Eilversammlung und der Spontanversammlung. Der Verstoß gegen die Anzeigepflicht ist jedoch nicht mehr strafbewehrt. Auch kann sie deswegen nicht mehr aufgelöst werden. Da die Anzeigepflicht in erster Linie der Erkenntniserlangung der Behörden über die Durchführung einer Versammlung dient, ist sie auch dann erfüllt, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme begründen, dass der Polizei oder der Versammlungsbehörde die Planung der Durchführung einer Versammlung bereits bekannt geworden ist.

Verbots- und Auflösungsmöglichkeiten

Die Verbots- und Auflösungsgründe im Versammlungsrecht werden wieder auf rechtsstaatlich unbedenkliche Füße gestellt. Die Vorschrift zum Verbot von Versammlungen an bestimmten Orten zu bestimmten Daten wird gestrichen. Sie kam seit 2013 lediglich einmal zur Anwendung, siehe diesbezügliche Kleine Anfrage (Drs. 6/9672).

Zudem ist Voraussetzung für eine Beschränkung (früher als Auflagen bezeichnet) oder ein Verbot der Versammlung nicht wie im bisher geltenden Versammlungsrecht eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, sondern konkret beschriebene Gefahren, namentlich die Gefahr eines gewalttätigen Verlaufs der Versammlung oder die Gefahr für Leben und Gesundheit von Teilnehmerinnen und Teilnehmern oder Dritten. Damit nimmt das Gesetz die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts im Brokdorf-Beschluss auf, wonach Verbote oder Auflösungen nur in Betracht kommen, wenn dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist.

Das Versammlungsverbot wird in seiner Ultima-Ratio-Wirkung durch zuvor zu prüfende und ggf. zu vollziehende mildere Mittel ergänzt. Gehen von einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit aus, können sie von der Versammlung präventiv ausgeschlossen werden. Damit rückt die Durchführung der Versamm-

lung und die Wahrung des Versammlungsanliegens noch stärker in den Mittelpunkt einer grundsätzlich versammlungsrechtsfreundlichen Auslegung durch die Behörden. Ein totales Versammlungsverbot wäre dann nur noch möglich, wenn auch der Ausschluss einzelner Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht mehr ausreichen würde, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten.

Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen

Die Problemstellung der Videoüberwachung bei Versammlungen geht das Gesetz grundsätzlicher als bisher an, um den technischen Entwicklungen in diesem Bereich zu genügen. Es formuliert eng gefasste Regeln für die Entscheidung zur Aufnahme, Speicherung und Identifizierung von Personen und regelt neben klaren Löschvorschriften auch das Erfordernis der Erkennbarkeit von Aufnahmen. Dies würde nicht nur vielfache Diskussionen mit Polizeibediensteten über die Frage, ob gerade aufgezeichnet wird, ersparen, sondern auch den Betroffenen die Möglichkeit geben, sich gegen entsprechende Maßnahmen besser gerichtlich zur Wehr zu setzen. Diesem Zweck dient auch die Verpflichtung, Aufzeichnungen so zu speichern, dass Veränderungen technisch nachvollziehbar sind. So soll die Manipulation von Videoaufzeichnungen im Nachhinein verhindert werden.

Öffentliche Verkehrsflächen im Privateigentum

Das Gesetz enthält eine Regelung zum Umgang mit dem Versammlungsrecht auf öffentlichen Verkehrsflächen, die sich im Privateigentum befinden. Hiernach sind Versammlungen und Aufzüge auf diesen Flächen unter Geltung des Versammlungsfreiheitsgesetzes zulässig. Mit dieser Regelung wird die Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes auch in Sachsen gesetzlich nachvollzogen. Danach sind Versammlungen und Aufzüge auf Grundstücken in Privateigentum auch ohne die Zustimmung des Eigentümers zulässig. Dies gilt sowohl für Grundstücke, die sich ausschließlich im Eigentum von Unternehmen der öffentlichen Hand befinden oder in der Hand von Unternehmen, die von der öffentlichen Hand beherrscht werden, als auch für Grundstücke, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen. Voraussetzung ist, dass das Grundstück dem öffentlichen Verkehr geöffnet ist und damit ein Ort der allgemeinen Kommunikation geschaffen worden ist. Damit gilt das Versammlungsrecht beispielsweise auch auf Flughäfen, Bahnhöfen oder in Einkaufszentren. Befinden sich die Grundstücke im Eigentum von Unternehmen oder Privaten, die nur mittelbar der Grundrechtsbindung unterliegen, sind deren grundrechtlich geschützte Interessen insbesondere aus Art. 14 Grundgesetz besonders zu berücksichtigen.

Unterrichtung des Landtags bei Versammlungsverboten durch Allgemeinverfügungen

Beim Erlass von Allgemeinverfügungen, die für einen definierten Zeitraum und Ort Versammlungen gänzlich untersagen, wird eine Unterrichtungspflicht gegenüber dem Sächsischen Landtag kodifiziert. Dies wird der Schwere des Grundrechtseingriffes gerecht und sichert die Informationsrechte des Landtages.

Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen

Zur Stärkung der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechtes wird im Versammlungsfreiheitsgesetz eindeutig definiert, unter welchen Voraussetzungen die Polizei befugt ist, Durchsuchungen von Personen und Sachen sowie Identitätsfeststellungen vorzunehmen. Die Befugnis dazu wird nur bei tatsächlichen Anhaltspunkten wegen Verstößen gegen das Waffen-, Vermummungs- und Uniformverbot oder strafbarer Handlungen eingeräumt und ist damit wesentlich enger gefasst als bislang. Finden Identitätsfeststellungen und Durchsuchungen statt, dürfen sie die Teilnahme an der Versammlung nicht verhindern oder wesentlich verzögern.

Vermummungsverbot

Das bestehende Vermummungsverbot bei Versammlungen wird beibehalten, jedoch unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten novelliert. Es ist nur die Vermummung mit dem Ziel verboten, die Identität zur Verhinderung der Feststellung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit zu verschleiern. Ein Verstoß gegen das Vermummungsverbot ist – anders als im bisherigen Versammlungsgesetz – keine Straftat, sondern eine Ordnungswidrigkeit. Mit dieser Herabstufung wird den Behörden aufgrund des Opportunitätsprinzips stärker die Möglichkeit gegeben, die tatsächlichen Beweggründe für die Vermummung zu gewichten (beispielsweise Schutz vor fotografierenden Neonazis).

Straftatbestände und Ordnungswidrigkeiten

Der Straftatenkatalog wurde im Vergleich zum bisher geltenden Versammlungsrecht deutlich reduziert. So wird insbesondere der bisherige § 22 des SächsVersG, sofern er die einfache Verhinderung einer Versammlung durch eine grobe Störung betrifft, zu einer Ordnungswidrigkeit herabgestuft. Die friedliche Verhinderungsblockade, etwa durch Besetzen einer Aufzugsroute, ist nicht strafbar. Auch Verstöße gegen das Vermummungs- oder Schutzausrüstungsverbot werden nicht mehr als Straftaten geahndet. Zudem werden sämtliche Straftatbestände für ein Verhalten der Versammlungsleitung aus dem Straftatenkatalog genommen. Strafbar bleiben Handlungen, die mit Gewalt einhergehen oder mit Waffen vorgenommen werden und dabei dem Friedlichkeitsgebot zuwiderlaufen. Die beschriebene strafbare Handlung entspricht den Regelungen im bisher geltenden Versammlungsrecht.

Damit werden Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer und Ermittlungsbehörden von einem häufig unnötigen und unverhältnismäßigen Verfolgungsdruck entlastet. Behörden können damit stärker situationsangemessen reagieren. Auch die öffentliche Aufforderung zu friedlichen Blockaden wäre künftig nicht mehr strafbar.

4. Zusammenfassung

Mit dem Versammlungsfreiheitsgesetz unterbreitet die GRÜNE-Fraktion einen Vorschlag für ein modernes und liberales Versammlungsrecht in Sachsen. Es hat den Anspruch, dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zu seiner größtmöglichen Entfaltung zu verhelfen und den Freiheitsaspekt des Versammlungsrechtes wieder stärker in den Vordergrund zu stellen:

- Das Versammlungsfreiheitsgesetz betont den Charakter des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit als Kommunikationsgrundrecht und die Schutz- und Kooperationsaufgabe staatlicher Behörden bei Maßnahmen im Versammlungsrecht.
- Es verzichtet auf den Rechtfertigungsgrund der „Gefährdung der öffentlichen Ordnung“ für Verbote und Beschränkungen sowie auf die Möglichkeit des generellen Verbots an bestimmten Orten zu bestimmen Daten.
- Es gestattet Beschränkungen und Verbote nur noch als Ultima Ratio bei unmittelbarer Gefährdung anderer gleichwertiger Rechtsgüter und knüpft auch Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen an strengere Voraussetzungen.
- Das Versammlungsfreiheitsgesetz greift die neuere Rechtsprechung zu Versammlungen auf öffentlichen Verkehrsflächen im Privateigentum und zur abschreckenden Wirkung von auch faktischen Eingriffen wie beispielsweise durch einen Tornado-Überflug auf.
- Die Durchsuchung von Personen und Sachen und die Identitätsfeststellungen werden an enge Voraussetzungen geknüpft, ebenso die des Verbots der Vermummung.
- Das Versammlungsfreiheitsgesetz normiert zudem eine Unterrichtspflicht gegenüber dem Landtag.
- Es reduziert radikal die weitgehend obsoleten versammlungsrechtlichen Straftatbestände.