Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt Prof. Dr. Hermann Weber, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von *Rechtsanwalt Prof. Dr. Rüdiger Breuer,* Bonn – *Prof. Dr. Martin Burgi,* München – *Dr. Josef Christ,* Richter am BVerwG, Leipzig – *Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,* Rechtsanwalt, Stuttgart – *Prof. Dr. Thomas Mayen,* Rechtsanwalt, Bonn – *Prof. Dr. Hubert Meyer,* Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,* Münster – *Prof. Dr. Karsten-Michael Ortloff,* Vors. Richter am VG a. D., Berlin – *Dr. Stefan Paetow,* Vors. Richter am BVerwG a. D., Berlin – *Prof. Dr. Joachim Scherer,* Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – *Dr. Heribert Schmitz,* Ministerialrat, Berlin – *Prof. Dr. Friedrich Schoch,* Freiburg – *Prof. Dr. Rudolf Streinz,* München

Schriftleitung: Rechtsanwalt Prof. Dr. Achim Schunder und Rechtsanwältin Dr. Christiane Prause, Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

8 2016

Seite 1–6

35. Jahrgang

15. April 2016

Professor Dr. Norbert Ullrich*

Das Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein im Kontext europäischer Versammlungsgesetze

Seit dem 1.7.2015 gilt in Schleswig-Holstein ein eigenes Landes-Versammlungsgesetz, das Versammlungsfreiheitsgesetz (VersFG). Der Beitrag beleuchtet die Besonderheiten des neuen Gesetzes und untersucht vergleichend Bezüge zu den in den übrigen Bundesländern geltenden Versammlungsgesetzen, dem Versammlungsrecht in anderen europäischen Staaten und der (teilweise auch durch US-amerikanische Ideen beeinflussten) Diskussion in der Rechtswissenschaft.

I. Bisherige deutsche Versammlungsgesetzgebung und das Versammlungsfreiheitsgesetz

Schleswig-Holstein ist nach Bayern (BayVersG) und Niedersachsen (NdsVersG) das dritte Bundesland, das im Versammlungsrecht die Föderalismusreform mit einem komplett eigenständigen Regelwerk umgesetzt hat; mehrere andere Bundesländer haben im Wesentlichen das VersG des Bundes übernommen (SächsVersG und LSAVersG) oder nur Teil-Regelungen erlassen (Brandenburg: Gräberstätten-Versammlungsgesetz; Berlin: Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen).[1] Im Gesetzgebungsverfahren, in dem schließlich das VersFG entstand,[2] haben die Beteiligten sich intensiv mit den in anderen Bundesländern geltenden Versammlungsgesetzen auseinandergesetzt. Vor allem das – bis dahin auch in Schleswig-Holstein geltende – Versammlungsgesetz des Bundes (VersG) und das Niedersächsische Versammlungsgesetz (NdsVersG) haben dabei eine große Rolle gespielt. Einen Blick über die Grenzen Deutschlands hinaus findet man hingegen in den Gesetzgebungsmaterialien kaum.

II. Die US-Diskussion zum public forum als Hintergrund von § 18 VersFG

Lediglich eine vor allem in den USA beheimatete Diskussion ist – indirekt – in die gesetzgeberischen Überlegungen eingeflossen: Nach § 18 VersFG stehen Versammlungen auf der Öffentlichkeit zugänglichen Kommunikationsflächen, die formell privat sind, aber einem von der öffentlichen Hand beherrschten Träger gehören, den Versammlungen auf öffentlichen Straßen und Plätzen gleich. Hiermit hat Schleswig-Holstein als erstes Bundesland die Quintessenz der Fraport-Entscheidung des *BVerfG*[3] zum Bestandteil des Gesetzestextes gemacht. Diese Entscheidung wird in der deutschen Literatur in den Zusammenhang der US-amerikanischen „public-forum"-Doktrin gestellt.[4] Einige Autoren gehen dabei über Fraport weit hinaus und fordern, unabhängig von einer Beherrschung durch die öffentliche Hand müssten im Privateigentum stehende Kommunikationsflächen für Versammlungen offenstehen.[5] Auch eine Landtagsfraktion wollte eine derartige Regelung in das VersFG aufnehmen[6] und fand dabei Unterstützung bei *Brenneisen*.[7] Letztlich entschied sich der Gesetzgeber anders und verzichtete auf eine In-Pflicht-Nahme des nicht-staatlichen privaten Eigentums zu Gunsten von Versammlungen. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen, denn: Erstens liegt die Kernfunktion der Grundrechte immer

* Der Autor ist Professor an der Norddeutschen Hochschule für Rechtspflege und Privatdozent an der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen. Der Beitrag ist die erweiterte Fassung eines am 2.12.2015 an der FHVD Schleswig-Holstein im Rahmen der Ringvorlesung zum VersFG gehaltenen Vortrags.

1 Siehe zum Komplex Föderalismusreform/Versammlungsgesetzgebung va *Schäffer*, DVBl 2012, 546; *Höfling/Krohne*, JA 2012, 734; *Gusy*, JZ 2011, 563; *Kirchhoff*, NVwZ 2009, 754 (755 f.).

2 Zur Entstehungsgeschichte des VersFG *Staack/Brenneisen* Die Polizei 2015, 178; *Brenneisen/Wilksen/Ruppel/Warnsdorff*, Die Polizei 2013, 130.

3 *BVerfGE* 128, 226 (253 f.) = NJW 2011, 1201; s. auch *BVerfG*, NJW 2015, 2485 = NVwZ 2016, 56 Ls., wo das *BVerfG* bewusst offen gelassen hat, wie das Verhältnis der Versammlungsfreiheit zum Eigentumsgrundrecht konkret aufzulösen ist; vgl. *Schulenberg* DÖV 2016, 55 (59); *BGH*, NVwZ 2015, 1622 = NJW 2015, 2892.

4 Eingehend *Schaefer*, Der Staat 2012, 251 (266 ff.); krit. zur Übertragung der Public-Forum-Doktrin auf Deutschland *Ullrich*, Das Demonstrationsrecht, 2015, 112 ff. und 239.

5 *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz*, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, 60 ff.; differenzierend *Prothmann*, Die Wahl des Versammlungsortes, 2013, 200 ff. (besonders 240 ff.).

6 Änderungsantrag Piraten, Landtag Schleswig-Holstein, Umdruck 18/1318, S. 2 und S. 7.

7 Stellungnahme *Brenneisen*, Landtag Schleswig-Holstein, Umdruck 18/1516, 17.

noch in der Abwehr staatlicher Eingriffe und nicht in der Schaffung von Berechtigungen gegenüber Privaten und zweitens gibt es keinen grundrechts-hierarchischen Vorrang der Versammlungsfreiheit gegenüber dem Eigentum. Im Übrigen ist auch in den USA die Auffassung, die im Rahmen der public-forum-Doktrin Versammlungen auf privaten Flächen den Vorrang gegenüber dem Eigentumsrecht einräumen möchte, keineswegs herrschend.[8]

III. Blick nach Europa?

Dass hiervon abgesehen der Gesetzgeber des VersFG sich nicht durch über Deutschland hinausgehenden Rechtsvergleich hat inspirieren lassen, ist nicht etwa einer besonderen schleswig-holsteinischen Provinzialität geschuldet. Auch in den großen Bundesländern Bayern und Niedersachsen sind die dortigen Versammlungsgesetze in rein deutscher Perspektive entstanden. Selbst die versammlungsrechtliche Literatur hat lange Zeit ihren Blick kaum ins europäische Ausland gerichtet. Erst in den letzten Jahren ist in der Wissenschaft begonnen worden, durch einen umfassenderen europäischen Rechtsvergleich Erkenntnisse zu gewinnen.[9] Dabei sind Versammlungen mit länderübergreifendem europäischem Teilnehmerkreis längst üblich; Demonstrations-Bewegungen wie zB „Occupy" oder „Pegida" können geradezu zu „Export-Schlagern" werden. Der Blick in andere europäische Länder und deren Umgang mit solchen Phänomenen erscheint also lohnend. Im Folgenden sollen dabei die großen EU-Staaten mit langer demokratischer Tradition, dh Großbritannien, Frankreich, Italien und Spanien, sowie zusätzlich Dänemark als Nachbarland Schleswig-Holsteins Berücksichtigung finden.

IV. Strukturelle Unterschiede im Versammlungsrecht europäischer Staaten

Beim Blick über die Grenzen erweist sich zunächst, dass bereits grundlegende deutsche Selbstverständlichkeiten des Zusammenspiels von verfassungsrechtlichem Grundrechtsschutz und Ausgestaltung und Beschränkung durch ein Versammlungsgesetz[10] nicht Gemeingut sind: Ganz abgesehen vom ohnehin vom deutschen abweichenden französischen Grundrechtsverständnis kennt die französische Verfassung keine Gewährleistung der Versammlungsfreiheit (wohl hingegen der Meinungsfreiheit).[11] Ein gezielt auf Versammlungen zugeschnittenes Gesetz gibt es in Frankreich ebenfalls nicht. Großbritannien hat zwar mit der Inkorporierung der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) in das britische Recht durch den Human Rights Act (HRA) 1998 zu einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Garantie von Meinungs- und Versammlungsfreiheit gefunden. Ein eigentliches Versammlungsgesetz gibt es aber auch in Großbritannien nicht; vielmehr nähert sich der britische Gesetzgeber dem Thema Versammlung v. a. unter dem Aspekt der öffentlichen Sicherheit im Public Order Act (POA).[12] Ähnlich ist Situation in Italien mit in der Verfassung normierter Versammlungs- und Meinungsfreiheit (Art. 17 und Art. 21 CI) und einem umfassend die öffentliche Sicherheit regelnden königlichen Dekret (testo unico delle leggi di pubblicca sicurezza, t. u. l. p.s.).[13] In Dänemark gewährleistet die Verfassung die Meinungsfreiheit (§ 77 DRG) und die Versammlungsfreiheit (§ 79 DRG). Einschränkungen des Versammlungsgrundrechts sind unmittelbar in der Verfassung normiert und müssen auf diese gestützt werden; damit ist nach in Dänemark überwiegendem Verständnis die Schaffung eines Versammlungsgesetzes verfassungsrechtlich verboten.[14] Von den hier zu betrachtenden Ländern weist nur Spanien eine der deutschen ähnliche Grundstruktur der für das Versammlungsrecht maßgeblichen Vorschriften auf: Versammlungs- und Meinungsfreiheit werden in der Verfassung garantiert (Art. 21 bzw. Art. 20 CE); daneben existiert ein Versammlungsgesetz (Ley Reguladora del Derecho de Reunión, LODR).[15]

V. Die Zielrichtung des VersFG

Die Zielsetzung des VersFG liegt in erster Linie darin, die Versammlungsfreiheit zu wahren.[16] Dies wird in § 3 I VersFG explizit gesagt und sowohl durch die bislang in Deutschland einmalige Namensgebung „Versammlungsfreiheitsgesetz" als auch in den Gesetzgebungs-Materialien hervorgehoben.[17] In der deutschen rechtlichen und politischen Diskussion wurde dieser Aspekt über längere Zeit unterbetont, obwohl er schon bei der Entstehung des Versammlungsgesetzes des Bundes als Versammlungsschutzgesetz eine wichtige Rolle gespielt hatte.[18] In Europa ergibt sich diesbezüglich ein gemischtes Bild: Auf der einen Seite steht Spanien: Dort trägt das Versammlungsgesetz mit „Ley Reguladora del Derecho de Reunión" einen dem schleswig-holsteinischen Gesetz ähnlichen Titel. Es folgt den Grundsätzen Freiheit, Verantwortlichkeit und Friedlichkeit[19] und verpflichtet die Behörden zum Schutz der Versammlung gegen Störer (Art. 3.2 LODR).[20] Auf der anderen Seite versteht der britische „Public Order Act" die Versammlung eher als Quelle von Gefahren und fokussiert sich hinsichtlich der Bekämpfung von Gefahren nicht hinreichend auf Störer, sondern lässt Maßnahmen gegen die Versammlung zu.[21] Grundsätzlich ist die Zielrichtung des Versammlungsschutzes indes europaweit durch die EMRK vorgegeben.[22] Das VersFG steht also in diesem Punkt in guter Tradition und verwirklicht vorbildlich, wenngleich nicht extraordinär die Idee des Grundrechtsschutzes.

VI. Der Regelungsgegenstand: Die Versammlung

Bei der Definition des Versammlungsbegriffs folgt das VersFG in § 2 dem engen Versammlungsbegriff des *BVerfG*.[23] Schleswig-Holstein reiht sich insoweit in die Reihe der Versammlungsgesetze in Bayern (Art. 2 BayVersG) und Niedersachsen (§ 2 NdsVersG) ein. Von der Möglichkeit, im Versammlungsgesetz über den engen Versammlungsbegriff

8 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), S. 113; *Gassner*, Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich, 2012, 275 ff.
9 Siehe v. a. *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), besonders 140 ff.; *Ripke*, Europäische Versammlungsfreiheit, 2012.
10 *Froese*, JA 2015, 679; *Enders*, Jura 2003, 34 (39 ff.).
11 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 196 ff. mwN.
12 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 167 ff. mwN.
13 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 199 f. mwN; ausführlich zum italienischen Versammlungsrecht *Arzt*, Libertà di Riunione, 2008.
14 *Ripke* (vgl. o. Fn. 9), 492 mwN.
15 Näher *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 180 ff. mwN.
16 Den Schutz- und Gewährleistungsauftrag hervorhebend bereits *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz* (vgl. o. Fn. 5), 2 f.; *Brenneisen/Merk*, DVBl 2014, 901 (906); *Knape*, Die Polizei 2008, 100.
17 Siehe besonders Änderungsantrag SPD/Grüne/SSW, Landtag Schleswig-Holstein, Umdruck 18/2514, 19 f.
18 *Ullrich* (vgl.o. Fn. 4), 64 ff.
19 *Torres del Moral*, Principios del Derecho Constitucional, Espanol, 5. Aufl. 2004, Bd. 1, 7.2., 380 f.
20 Näher *González Pérez*, Derecho de reunión y manifestación, 2002, 102 ff.; *Lopez Gonzalez*, El derecho de reunión y manifestación, 1995, 208 ff.
21 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 172 ff., besonders 179 f.
22 *EGMR*, Urt. v. 2.2.2010, Christlich-Demokratische Volksparte /Moldawien, Nr. 25196/04, Nr. 25; *EGMR*, Urt. v. 3.5.2007, Baczkowski/Polen, Nr. 1543/06, Nr. 64; *EGMR*, Plattform „Ärzte für das Leben"/Österreich, EuGRZ 1989, 522, Z. 32; *EGMR*, Urt. v. 20.10.2005, Ilinden/Bulgarien, Nr. 44079/98, Nr. 115; *Peters/Altwicker*, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl. 2012, § 15 Rn. 7, 107; *Schilling*, Internationaler Menschenrechtsschutz, 2. Aufl. 2010, Rn. 406, 179; *Clayton/Tomlinson*, The Law of *Human*, Rights, 2. Aufl. 2009, 16.79, 1576; *Ripke* (vgl. o. Fn. 9), 214 ff.
23 *BVerfGE* 104, 92 (104 f.) = NJW 2002, 1031 (1032); *BVerfG*, NVwZ 2005, 80 = NJW 2005, 353 Ls.

hinauszugehen und damit auch andere Zusammenkünfte in den Genuss der versammlungsgesetzlichen Privilegierung kommen zu lassen,[24] hat der Gesetzgeber hier wie dort keinen Gebrauch gemacht. Europaweit wird unterschiedlichen Versammlungbegriffen gefolgt. In Spanien[25] und Frankreich[26] wird überwiegend eine Versammlung nur angenommen, wenn die Zusammenkunft das Ziel der öffentlichen Meinungsbildung bzw. Meinungskundgabe hat. Nach italienischem[27] oder dänischem[28] Verständnis ist dies hingegen keine notwendige Voraussetzung einer Versammlung. Freilich ist diese Streitfrage ohnehin mehr eine der Wissenschaft als eine der Praxis, denn in einem Punkt stimmen das VersFG, die deutsche und europaweite Versammlungs-Gesetzgebung sowie die ganz überwiegende Literaturmeinung überein: Politische Demonstrationen, die in der Tätigkeit von Polizei bzw. Versammlungsbehörden den Schwerpunkt des Umgangs mit versammlungsrechtlichen Normen bilden, sind auf jeden Fall als Versammlungen einzustufen.[29] Das VersFG bekennt sich hierzu, indem es in § 2 I 2 den Aufzug als Versammlungsform erwähnt. Andere Rechtsordnungen enthalten diesbezüglich zum Teil sogar eine ausdrückliche verfassungsrechtliche Vorgabe, so etwa die spanische, wo der dem „Aufzug" weit gehend entsprechende Begriff „manifestación" als Sonderform der Versammlung Eingang in den Verfassungswortlaut (Art. 21 II CE) gefunden hat.

In einem Detail folgt das VersFG nicht der in Deutschland vorherrschenden Definition des Versammlungsbegriffs: Während ganz überwiegend ab einer Teilnehmerzahl von zwei Personen eine Versammlung angenommen wird,[30] verlangt § 2 I VersFG drei Personen.[31] Diese Frage wird in Europa selten als Problem des verfassungsrechtlich vorgegebenen Versammlungsbegriffs thematisiert und, wenn doch, durchaus unterschiedlich beantwortet: Nach spanischem Verständnis liegt schon bei zwei Personen eine Versammlung vor,[32] wogegen in Dänemark zum Teil eine Mindestteilnehmerzahl von drei Personen verlangt wird.[33] Für die den (innerhalb Deutschlands auffälligen) Sonderweg bei der Teilnehmerzahl bestimmende Absicht des schleswig-holsteinischen Gesetzgebers, Kleinstversammlungen nicht mit den organisatorischen Anforderungen des Versammlungsgesetzes zu belasten,[34] finden sich Parallelen: Das spanische Versammlungsgesetz ist überhaupt erst ab 20 Personen anwendbar (Art. 1.2 LODR); kleinere Versammlungen ab zwei Personen genießen also verfassungsrechtlichen Schutz, ohne dem Versammlungsgesetz unterworfen zu sein. Versteht man indes entsprechend der allgemeinen Zielrichtung des VersFG das Gesetz eher als für Versammlungen vorteilhafte Normsetzung, erscheint es nicht konsequent, Kleinstversammlungen generell aus dem Anwendungsbereich herauszudefinieren. Die im Gesetzgebungsverfahren durchaus diskutierte Lösung, Klein- oder Kleinstversammlungen von dem Erfordernis der Anzeigepflicht zu befreien,[35] im Übrigen aber das Versammlungsgesetz für sie gelten zu lassen, hätte europaweit modellgebend werden können.

VII. Differenzierungen: „unter freiem Himmel" versus „im geschlossenen Raum" und „öffentlich" versus „nichtöffentlich"

Entsprechend der aus Art. 8 II GG folgenden Vorgabe des Grundgesetzes differenziert das VersFG zwischen Versammlungen unter freiem Himmel (§§ 11–18) und Versammlungen im geschlossenen Raum (§§ 19–22), wobei es nach niedersächsischem Vorbild dem Abschnitt über Versammlungen unter freiem Himmel den ersten Platz einräumt. Damit befindet sich die schleswig-holsteinische Rechtslage in der Nähe der dänischen Verfassungsvorgabe, die Einschränkungen nur für Versammlungen unter freiem Himmel vorsieht (§ 79 S. 3 DRG). Die – dem Grundgesetz unbekannte-[36] zweite im VersG des Bundes enthaltene Unterscheidung, nämlich die zwischen öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen, hat der schleswig-holsteinische Gesetzgeber nicht ganz aufgeben mögen; Niedersachsen bleibt damit das einzige Bundesland, in dem das Versammlungsgesetz gleichermaßen für öffentliche wie nichtöffentliche Versammlungen gilt.[37] Allerdings sieht im Grundsatz auch das VersFG die Geltung sowohl für öffentliche als auch für nichtöffentliche Versammlungen vor § 3 III. In anderen europäischen Ländern sind die Differenzierungskriterien meist andere: So kennt etwa die italienische Verfassung drei Kategorien, nämlich Versammlungen an einem öffentlichen Ort, Versammlungen an einem öffentlich zugänglichen (aber nicht öffentlichen) Ort und Versammlungen an einem privaten Ort (Art. 17 CI).[38] Das spanische Versammlungsgesetz kennt auf der einen Seite Versammlungen im öffentlichen Verkehrsraum und Aufzüge und auf der anderen Seite sonstige Versammlungen.[39] Der britische Public Order Act unterscheidet zwischen Aufzügen (processions; diese unterliegen den stärksten Reglementierungen), ortsfesten öffentlichen Versammlungen (public assemblies) und sonstigen Versammlungen.[40] Nur in Dänemark gibt es die gleiche Einteilung wie in Deutschland (§ 79 DRG). In der Grundtendenz besteht letztlich immerhin Einigkeit, dass Versammlungen im öffentlichen Verkehrsraum am leichtesten eingeschränkt werden können. Eine sich überschneidende Kategorisierung „unter freiem Himmel/im geschlossenen Raum" sowie „öffentlich/nichtöffentlich" ist hingegen außerhalb Deutschlands kaum üblich. Fälle von nichtöffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel dürften, soweit sie überhaupt vorkommen,[41] ohnehin kaum ein Sicherheitsproblem darstellen. Mithin hat der schleswig-holsteinische Gesetzgeber mit seiner weit gehenden Aufgabe der Unterscheidung öffentliche/nichtöffentliche Versammlung einen Schritt sowohl in Richtung Praxis als auch Richtung Europa getan.

24 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 518 f.; *Gusy*, RuP 2008, 66 (67).
25 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 186 mwN.
26 *Itin*, Grundrechte in Frankreich, 1992, 128.
27 *Ripke* (vgl. o. Fn. 9),346; *Arzt* (vgl. o. Fn. 13), 36 ff. (insbes. 42 f.).
28 *Ripke* (vgl. o. Fn. 9), 338 f. mwN.
29 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 233 ff.
30 *VGH Kassel*, DVBl 2012, 1117 = NJW 2013, 555 Ls.; *VGH Mannheim*, VBlBW 2008, 60 = BeckRS 2007, 24109; ebenso die ganz hM in der Literatur, etwa *Hong* in *Peters/Janz*, Handbuch Versammlungsrecht, 2015, B Rn. 11; *Schulze-Fielitz* in *Dreier*, GG, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 24; *Brenneisen/Wilksen* in *Brenneisen/Wilksen*, Versammlungsrecht, 4. Aufl. 2011, 72; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetz, 16. Aufl. 2011, § 1 Rn. 18; eingehend *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 221 ff. mwN.
31 Ebenso *OLG Brandenburg*, NStZ-RR 2010, 89; wohl auch *Hoffmann-Riem* in *Merten/Papier*, HdB d. Grundrechte, 2011, § 106 Rn. 43; *Depenheuer* in *Maunz/Dürig*, GG, Bearb. 2006, Art. 8 Rn. 44.
32 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 185; *Lopez Gonzalez* (vgl. o. Fn. 20), 128; *Solozábal Echavarría*, Parlamento y Constitución 2001, 103 (110).
33 *Gralla*, Der Grundrechtsschutz in Dänemark, 1987, 313; weitere Nachweise bei *Ripke* (vgl. o. Fn. 9) 312.
34 Änderungsantrag SPD/Grüne/SSW, Landtag Schleswig-Holstein, Umdruck 18/2514, 19.
35 Änderungsantrag Piraten, Landtag Schleswig-Holstein, Umdruck 18/1318, 4 und 11; s. zudem unten IX.
36 Vgl. *BVerwG*, NVwZ 1999, 991 = NJW 1999, 3793 Ls.
37 Zu den sich hieraus ergebenden Problemen *Ullrich* NdsVBl 2011, 183 (185).
38 Näher zu dieser Differenzierung *Riz/Happacher*, Grundzüge des italienischen Verfassungsrechts, 4. Aufl. 2013, 183 f.; *Arzt* (vgl. o. Fn. 13), 48 ff.
39 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 191 ff.
40 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 172.
41 Gelegentlich werden nichtöffentliche Versammlungen unter freiem Himmel allenfalls auf befriedetem Besitztum für möglich gehalten: *Gusy* in *Mangoldt/Klein/Starck*, GG, 6. Aufl. 2010, Art. 8 Rn. 61; *Hettich*, Versammlungsrecht, 2003, S. 37; *v. Coelln*, NVwZ 2001, 1234 (1237); dagegen *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 393.

VIII. Organisation und Versammlungsleiter

Anders als alle anderen deutschen Versammlungsgesetze sieht das VersFG bewusst davon ab, für Versammlungen einen Leiter vorzuschreiben.[42] In Europa, ua in Spanien,[43] Frankreich[44] und Dänemark,[45] dominiert demgegenüber die Vorstellung, eine Versammlung liege überhaupt nur bei einer gewissen Organisiertheit der Zusammenkunft vor. In Dänemark differenziert die Verfassung ausdrücklich zwischen der gewährleisteten Versammlung (§ 79 DRG) und dem Auflauf (oplöb), gegen den eingeschritten werden darf (§ 80 DRG). Der Rechtsvergleich spricht also dafür, nur Zusammenkünfte mit einer zumindest minimalen Organisation als Versammlung einzustufen. Das muss freilich nicht in jedem Fall das Vorhandensein eines Leiters bedeuten. Zwar wird bei einer größeren Versammlung ein Leiter für den organisierten Ablauf notwendig sein. Ein Treffen weniger Personen mag hingegen ohne Leiter auskommen. Das VersFG verzichtet jedoch darauf, im Zusammenhang mit dem Entfallen der Leiterpflicht Kriterien zu normieren, um die Organisiertheit der Zusammenkunft zu gewährleisten. Es verwischt so die Grenze zur Ansammlung. Dieses Problem wird indes dadurch relativiert, dass das VersFG bei einer Versammlung mit Veranstalter diesen zum Leiter erklärt (§ 5 I VersFG) und für spontane Versammlungen ohne Veranstalter auch die übrigen deutschen Versammlungsgesetze keinen Königsweg zur Erzwingung der Bestimmung eines Leiters kennen. Die Behörden dürfen nämlich keinen Leiter bestimmen;[46] nur indirekt kann das Versammlungsgesetz Druck ausüben, indem die Kooperationspflicht der Behörde (s. etwa § 6 NdsVersG) und die Mitteilung der Anwesenheit von Polizeibeamten (Art. 4 III BayVersG und § 11 NdsVersG) an das Vorhandensein eines Leiters gebunden wird. Entsprechende Regelungen enthält auch das VersFG in § 3 III und § 10.

IX. Die Anzeigepflicht

Mit der Normierung einer Anzeigepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel (§ 11 VersFG) bewegt sich das VersFG im Rahmen des in Deutschland Üblichen. Eine derartige Anzeigepflicht ist auch in anderen europäischen Staaten gängig. In Spanien und Italien genießt sie nach Art. 21 II 1 CE respektive Art. 17 III CI sogar Verfassungsrang. Großzügiger ist freilich der britische Public Order Act, der nur für Aufzüge (s. 11), nicht aber für ortsfeste Versammlungen eine Anzeigepflicht vorsieht.[47] Ähnlich gibt es auch in Frankreich lediglich für Demonstrationen eine gesetzliche Anmeldepflicht.[48] Wie andere moderne deutsche Versammlungsgesetze (Art. 13 BayVersG, § 5 NdsVersG) hat das VersFG die Vorgaben des *BVerfG* zu Spontan- und Eilversammlungen[49] aufgenommen und hiermit die Anzeigepflicht relativiert. Fraglich erscheint die Erforderlichkeit einer Anzeigepflicht indes auch, soweit es um Versammlungen geht, bei denen zur polizeilichen Bewältigung etwaiger Gefahren keine längerfristige Vorbereitung notwendig ist. Demensprechend böte es sich an, für nichtöffentliche Versammlungen und für Kleinversammlungen mit maximal 15 Teilnehmern von der Anzeigepflicht abzusehen;[50] die Grenze von 15 Teilnehmern kann gewählt werden in Anlehnung an die von der Rechtsprechung in groben Zügen entwickelten Grenze der „Menschenmenge" beim Landfriedensbruch.[51]

X. Varianten des Versammlungsverbots

Was die Möglichkeit und Voraussetzungen eines Versammlungsverbots anbetrifft, herrscht in der deutschen Versammlungsgesetzgebung unter Einschluss des VersFG ein breiter Konsens: Eine Versammlung unter freiem Himmel kann gem. § 13 I VersFG bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden (§ 15 I VersG, Art. 15 I BayVersG, § 8 II NdsVersG, § 15 I SächsVersG und § 13 I LSAVersG). Der Verzicht auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung findet indes lediglich in Sachsen-Anhalt[52] eine Parallele.[53] Grundsätzlich sind Versammlungverbote zum Schutz der öffentlichen Sicherheit auch in anderen europäischen Versammlungsgesetzen üblich. Allerdings werden hier zT die Schutzgüter präzisiert und enger gefasst: So lässt das spanische Versammlungsgesetz Verbote nur zu, wenn Gefahren für Personen oder Sachgüter drohen (Art. 10 LODR). Die italienische Verfassung (Art. 17 III CI) akzeptiert ein Versammlungsverbot lediglich aus Gründen der Sicherheit oder der „öffentlichen Unversehrtheit"; dem letztgenannten Begriff wird meist neben der Sicherheit kaum ein eigenständiger Bedeutungsgehalt zuerkannt.[54] Ob nach – die Verbotsmöglichkeiten weiter fassenden – Versammlungsgesetzen anderer Staaten auch eine Gefahr für die öffentliche Ordung ein Versammlungsverbot rechtfertigen kann, lässt sich schwerlich pauschal beantworten. Denn die deutsche Unterscheidung zwischen öffentlicher Sicherheit und öffentlicher Ordnung findet sich in den hier zum Vergleich herangezogenen Rechtsordnungen nicht wieder: Die dänische Verfassung etwa stellt auf den „öffentlichen Frieden" ab; dieser dänische Begriff lässt sich am ehesten mit der deutschen öffentlichen Sicherheit gleichsetzen.[55] Die in Frankreich maßgebliche[56] Kategorie „ordre public" – in der Kurzform „ordre" auch in Art. 11 II EMRK normiert – umfasst auch bzw. vor allem die öffentliche Sicherheit.[57] Insofern finden sich europaweit nicht Schleswig-Holstein, sondern eher die das Schutzgut der öffentlichen Ordnung im Versammlungsgesetz beibehaltenden Bundesländer in einer Sonderrolle wieder.

§ 13 IV VersFG ist eine spezielle Vorschrift gegen Versammlungen, die die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigen o. ä. Von Details abgesehen stimmen die deutschen Versammlungsgesetze auch hierin überein. Im Einzelnen hat Schleswig-Holstein auf eine Übernahme des in Art. 15 II BayVersG, § 8 IV NdsVersG und § 13 III LSAVersG enthaltenen (verfassungsrechtlich besonders bedenklichen[58]) Begriffs des „Verharmlosens" verzichtet; zudem ist anders als in Sachsen (§ 15 II SächsVersG) und Sachsen-Anhalt (§ 13 II LSAVersG) die kommunistische Gewaltherrschaft unberücksichtigt geblieben.[59] Damit wird in die Mei-

42 Änderungsantrag SPD/Grüne/SSW, Landtag Schleswig-Holstein, Umdruck 18/2514, 20.
43 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 185; *Ripke* (vgl. o. Fn. 9), 377, jew. mwN.
44 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 198; *Ripke* (vgl. o. Fn. 9), 372 ff., jew. mwN.
45 *Ripke* (vgl. o. Fn. 9), 371 mwN.
46 *Ullrich*, NdsVersG, 2011, § 7 Rn. 6; *Ott/Wächtler/Heinhold*, VersG, 7. Aufl. 2010, § 7 Rn. 4; *Hettich*, Versammlungsrecht (2003), 75.
47 *Thornton* ua, The Law of Public Order and Protest, 2010, 3.64, 115.
48 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 198 mwN.
49 *BVerfGE* 85, 69 (74 f.) = NJW 1992, 890; *BVerfGE* 69, 315 (350 f.) = NJW 1985, 2395 (2397).
50 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4),S. 526.
51 *BGH*, NStZ 2002, 538; NStZ 1994, 483 = StV 1994, 411; *BGHSt* 33, 306 (308) = NJW 1986, 1116.
52 Hierzu *Bücken-Thielmeyer*, LKV 2010, 107 (110 ff.).
53 Siehe auch die ebenfalls auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung verzichtenden Literaturvorschläge, insbes. *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 522 f. und 577, sowie *Enders/Hoffmann-Riem/Kniesel/Poscher/Schulze-Fielitz* (vgl. o. Fn. 5), 39 ff.
54 *Arzt* (vgl. o. Fn. 13), 85; vgl. etwa *Riz/Happacher* (vgl. o. Fn. 38), 184.
55 *Germer* in *Grabitz*, Grundrechte in Europa und USA I, 1986, 106.
56 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 198 mwN.
57 *Schneider*, Die öffentliche Ordnung als Schranke der Grundfreiheiten im EG-Vertrag, 1998, 91 ff. sowie 103, Fn. 103.
58 *Ullrich* (vgl. o. Fn. 46), § 8 Rn. 161; *Hong*, DVBl 2010, 1267 (1275); vgl. *Fohrbeck*, Wunsiedel, 2015, 58, Fn. 262; *Streng*, JZ 2001, 205.
59 Zu dieser Problematik *Beyerbach*, JA 2015, 881 (886 f.); *Enders* SächsVBl 2012, 166 (171); vgl. *Poscher/Rusteberg*, SächsVBl 2011, 173; *Hong*, DVBl 2010, 1267 (1274 f.).

nungsfreiheit eingegriffen. Dieses Grundrecht wird in anderen Staaten meist „Äußerungsfreiheit" genannt und ist verfassungsrechtlich zum Teil kaum einschränkbar: So enthält etwa die dänische Verfassung gar keine ausdrücklichen Schranken der Äußerungsfreiheit (§ 77 DRG). Die italienische Verfassung kennt lediglich die (im Sinne des Schutzes vor Obszönitäten gemeinte) Schranke der guten Sitten (Art. 21 VI 1 CI).[60] Mit § 13 IV VersFG vergleichbare Normen wären damit in diesen Ländern schon verfassungsrechtlich wohl nicht haltbar. Aber auch die für Versammlungen maßgeblichen einfachgesetzlichen Regelungen Großbritanniens, Frankreichs und Spaniens enthalten keine entsprechenden Bestimmungen; in Frankreich bietet allerdings die Rechtsfigur des „ordre public" die Handhabe für umfängliche Einschränkungen der Äußerungsfreiheit.[61]

XI. Das Vermummungsverbot

Im Grundsatz wie die übrigen deutschen Versammlungsgesetze verbietet das VersFG in § 17 I Nr. 1 das Mitführen (und Anlegen) von Vermummungsgegenständen (ua § 17a II VersG, Art. 16 II BayVersG, § 9 II NdsVersG). Das schleswig-holsteinische Vermummungsverbot ist allerdings das bundesweite am wenigsten strenge, was sich aus dem Zusammenspiel von drei Elementen dieser Regelung ergibt: Erstens trifft es nur Personen, die den Vermummungsgegenstand mitführen, um eine *zur Verfolgung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten* durchgeführte (polizeiliche) Identitätsfeststellung zu verhindern. Auf der Grundlage der übrigen deutschen Versammlungsgesetze gibt es demgegenüber zwei Auffassungen, von denen eine einen etwas weiteren und die andere sogar einen deutlich weiteren Anwendungsbereich des Vermummungsverbots vertritt: Die eine Ansicht nimmt eine verbotene Vermummung an, wenn sich die Vermummung gegen polizeiliche Identitätsfeststellungen richtet,[62] welche allerdings nicht notwendig der Strafverfolgung dienen müssen. Die Gegenmeinung geht davon aus, dass eine Vermummung selbst dann verboten ist, wenn sie gar nicht wegen der Polizei getragen wird.[63] Zweitens muss der vermummte Versammlungsteilnehmer in Schleswig-Holstein nach § 24 I Nr. 7 VersFG erst dann mit repressiven Maßnahmen rechnen, wenn er einer gegen seine Vermummung gerichteten behördlichen Anordnung nach § 17 II VersFG zuwiderhandelt. Eine derartige Verwaltungsaktsakzessorietät ist ansonsten nur in Niedersachsen normiert (§§ 20 II Nr. 5, § 10 I, § 9 II NdsVersG), während in den anderen Bundesländern die Vermummung schon ohne einen vorausgehenden Verwaltungsakt sanktioniert wird (§ 27 II Nr. 2 VersG; Art. 21 I Nr. 9 BayVersG; § 26 II Nr. 2 LSAVersG; § 27 II Nr. 2 SächsVersG). Drittens ist die drohende Sanktion nach § 24 I Nr. 7 VersFG lediglich ein Bußgeld, wogegen außer Bayern (Art. 21 I Nr. 9 BayVersG) alle anderen Bundesländer Verstöße gegen das Vermummungsverbot unter Strafe stellen (§ 27 II Nr. 2 VersG; § 20 II Nr. 5 NdsVersG; § 26 II Nr. 2 LSAVersG; § 27 II Nr. 2 SächsVersG).

Vermummungsverbote gibt es nur in wenigen europäischen Staaten. Italien etwa sieht ein – nicht auf Versammlungen beschränktes – Vermummungsverbot sowohl in Art. 5 I legge 152/1975[64] vor als auch in Art. 85 I t. u. l. p.s., wobei die Abgrenzung dieser Vorschriften zueinander bislang nicht vollständig geklärt ist.[65] Eine Verwaltungsaktsakzessorietät ist dort nicht normiert; als Sanktionen drohen Bußgeld und Kurzarrest. Frankreich hat 2010 ein bußgeldbewehrtes allgemeines Vermummungsverbot eingeführt,[66] allerdings in erster Linie zur Verhinderung des Burka-Tragens und weniger mit Blick auf Versammlungen. Das VersFG geht also mit seiner Beschränkung des Vermummungsverbots auf einen engen Anwendungsbereich innerhalb Europas einen Mittelweg zwischen Staaten ohne Vermummungsverbot und Staaten mit allgemeinem Vermummungsverbot. Die Sanktionierung lediglich durch Bußgeld entspricht zwar der Rechtslage in anderen Staaten. Doch muss insoweit der dort wesentlich weitere Anwendungsbereich des Vermummungsverbots berücksichtigt werden; es ist etwas anderes, eine gezielt gegen die polizeiliche Identitätsfeststellung gerichtete Vermummung bei Versammlungen unter Strafe zu stellen, zumal wenn die Strafbarkeit verwaltungsaktsakzessorisch geregelt ist.[67]

XII. Polizeiliche Überwachung von Versammlungen

Das VersFG normiert ausdrücklich ein Anwesenheitsrecht der Polizei bei Versammlungen (§ 10 VersFG) und regelt in bemerkenswerter Ausführlichkeit die Befugnis der Polizei zu Bild- und Tonübertragungen sowie –aufzeichnungen (§ 16 bzw. § 22 VersFG). Hintergrund ist die in den letzten Jahren gewachsene Sensibilität im Hinblick auf die mit der Beobachtung von Versammlungen durch die Polizei verbundenen Grundrechtseingriffe. Dies kommt insbesondere in Gerichtsentscheidungen zur Anfertigung von Übersichtsaufnahmen bei Versammlungen zum Ausdruck.[68] Schleswig-Holstein hat daher einen im Prinzip von der Rechtsprechung vorgezeichneten und ähnlich bereits von Bayern, Niedersachsen und Berlin gegangenen Weg genommen (Art. 4 III und Art. 9 BayVersG; §§ 11 und 12 NdsVersG; § 1 Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen Berlin). In anderen Staaten Europas finden sich diesbezüglich weitaus weniger Regelungen. Die dänische Verfassung (§ 79 2 DRG) gibt der Polizei ausdrücklich das Recht, öffentlichen Versammlungen beizuwohnen. Dass diese Frage ein Problem darstellt, wird ansonsten außerhalb Deutschlands meist allenfalls für Versammlungen in geschlossenen Räumen erkannt. So darf in Italien die Polizei in öffentlich zugänglichen, jedoch nicht in privaten Räumen bei Versammlungen zugegen sein.[69] Für Versammlungen unter freiem Himmel wird dagegen allgemein eine polizeiliche Beobachtung (auch mittels Kameras) kaum als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen. In Deutschland hat demgegenüber das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung eine in den letzten Jahren noch verstärkte Betonung und Ausweitung erfahren. Man kann auch nach deutscher Verfassungslage mit Fug und Recht

60 *De Vergottini*, Diritto Costituzionale, 7. Aufl. 2010, 341 f.; *Kühling*, Die Kommunikationsfreiheit, 1999, 313 f.; vgl. *Riz/Happacher* (vgl. o. Fn. 38), 162 f.; *Arzt* (vgl. o. Fn. 13), 99.

61 Näher *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 198 mwN.

62 *LG Hannover*, StV 2010, 640 = BeckRS 2009, 07119; ebenso *AG Rotenburg (Wümme)*, NStZ 2006, 358; *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 370 f.; *ders.* DVBl 2012, 666 (670); *ders.* (vgl. o. Fn. 46), § 9 Rn. 16; *Kretschmer*, NStZ 2015, 504 (507 f.); *Roggan*, Die Polizei 2011, 52.

63 *KG*, NStZ 2012, 455 = StV 2010, 637; *Wefelmeier* in *Wefelmeier/Miller*, NdsVersG, 2012, § 9 Rn. 10; *Tölle* in *Pewestorf/Söllner/Tölle*, Polizei- und Ordnungsrecht, 2009, Versammlungsrecht Rn. 355; vgl. auch *LG Dortmund*, Urt. v. 12.3.2010 – 45 Ns 140/09, BeckRS 2010, 09155.

64 Geändert durch Art. 2 legge 533/1977.

65 *Arzt* (vgl. o. Fn. 13), 66 ff., besonders 70 f.

66 LOI n° 2010–1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public; gebilligt durch *EGMR*, Urt. v. 1.7.2014, Nr. 43835/11.

67 Für eine derartige – der niedersächsischen Rechtslage entsprechende – Lösung *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 527 f.

68 Besonders *OVG Koblenz*, NVwZ-RR 2015, 570 m. zust. Anmerkung *Muckel*, JA 2015, 878; *VG Berlin*, NVwZ 2010, 1442 = DVBl 2010, 1245 m. krit. Anm. *Söllner*; *VG Münster*, NRWVBl 2009, 487 = BeckRS 2009, 37985; bestätigt durch *OVG Münster*, DVBl 2011, 175 = BeckRS 2010, 56316; vgl. bereits *OVG Bremen*, NVwZ 1990, 1188 = NJW 1991, 444 Ls.; s. auch *BVerfGE* 122, 342 (368 ff.) = NVwZ 2009, 441 (446) = NJW 2009, 1481 Ls.

69 *Ripke* (vgl. o. Fn. 9), 433 f.

fragen, ob denn wirklich ein Demonstrationsteilnehmer vom Staat unbeobachtet demonstrieren möchte.[70] Der schleswig-holsteinische Gesetzgeber hat sich dennoch dem jüngeren deutschen Trend angeschlossen. Immerhin hat er dabei wohl einen Fehler vermieden: Anders als in Niedersachsen, wo sich gem. § 11 2 NdsVersG jeder einzelne anwesende Polizeibeamte dem Versammlungsleiter zu erkennen geben muss,[71] lässt § 10 2 VersFG es bei einer Mitteilung durch die polizeiliche Einsatzleitung bewenden. Das VersFG erleichtert so den Einsatz zivil gekleideter Polizeikräfte: Die bewusste Abweichung von der niedersächsischen Regelung spricht dafür, dass die Einsatzleitung nur allgemein die Anwesenheit von Polizeibeamten mitteilen und nicht etwa jeden einzelnen anwesenden Beamten benennen muss.[72] Eine solche Interpretation entspricht auch der Auslegung des mit § 10 2 VersFG wortgleichen Art. 4 III 2 BayVersG.[73]

XIII. Schlussbetrachtung

Das Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein ist in vielerlei Hinsicht ein sehr deutsches Gesetz. Der Gesetzgeber ist ganz überwiegend Pfaden gefolgt, die zuvor schon Bayern und vor allem Niedersachsen gegangen sind. Mit Bedachtsamkeit und Gründlichkeit hat er dabei in manchen Bereichen noch Verbesserungen erzielt und ist eng an der Rechtsprechung des *BVerfG* geblieben. In Einzelfragen erscheinen die Lösungen manchmal inkonsequent, v. a. bei der Behandlung von Kleinversammlungen. Vom Versammlungsrecht anderer europäischer Staaten hat sich Schleswig-Holstein nicht inspirieren lassen. Ob dies im Detail positive oder negative Effekte gehabt hätte, mag je nach rechtspolitischem Standpunkt unterschiedlich einzuschätzen sein. Insgesamt ist das VersFG allerdings über weite Strecken von einem freiheits- und grundrechtsfreundlichen Geist getragen und braucht sich weder innerhalb Deutschlands noch beim Vergleich mit dem Versammlungsrecht anderswo in Europa zu verstecken. ■

70 Näher *Ullrich* (vgl. o. Fn. 4), 441 ff.
71 *VG Göttingen*, DÖV 2014, 400 Ls.; *Ullrich* (vgl. o. Fn. 46), § 11 Rn. 6; s. auch *Ott/Wächtler/Heinhold* (vgl. o. Fn. 46), § 12 Rn. 6; *Brenneisen/Merk*, DVBl 2014, 901 (907).
72 Ebenso – zum VersG, das wie das VersFG eine mit § 11 2 NdsVersG identische Regelung nicht enthält – *Martens*, Die Polizei 2013, 1 (8).
73 *Heinhold* in *Wächtler/Heinhold/Merk*, BayVersG, 2011, Art. 4 Rn. 38.