Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot im Lichte der Verwaltungsakzessorietät

Von Prof. Hartmut Brenneisen und Michael Wilksen, Preetz/Husberg

Im Zusammenhang mit demonstrativen Sitzblockaden ist in der Fachliteratur schon seit vielen Jahren kontrovers über die Bedeutung der Verwaltungsakzessorietät diskutiert worden.



Insbesondere mit der Neuordnung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbots im Niedersächsischen Versammlungsgesetz (NVersG) und im Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein (VersFG SH) ist die Rechtsfigur in dieser Spezialmaterie nunmehr ausdrücklich herausgestellt worden und damit als weitgehend etabliert anzusehen. Im vorliegenden Beitrag analysieren die Autoren die bestehende Ausgangslage in Schleswig-Holstein und vergleichen sie mit dem geltenden Recht in anderen Ländern.

1 Verwaltungsakzessorietät: Begriff und rechtsstaatliche Funktion

Die *„Akzessorietät“* ist ein allgemeiner Rechtsbegriff, der vor allem aus dem Zivil-, Straf- und Strafnebenrecht bekannt ist und in seiner Bedeutung die Abhängigkeit eines Nebenrechts vom Bestand eines Hauptrechts beschreibt. Im Strafrecht stellt die Akzessorietät beispielsweise die Verknüpfung der Strafbarkeit eines Teilnehmers mit der des Haupttäters her.



Die „Verwaltungsakzessorietät“ als besondere Form ist Ausdruck der systematischen Normauslegung und damit der Einheit der Rechtsordnung besonders verpflichtet. Sie liegt begrifflich dann vor, wenn die Ahndung eines Verhaltens als Straftat oder Ordnungswidrigkeit von einer bestimmten an den Betroffenen gerichteten Verwaltungsentscheidung abhängig ist. Somit gehört die Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten zur Verbotsmaterie im Sinne eines zusätzlichen Tatbestandsmerkmals. Im Versammlungsgeschehen wird zum Teil eine „limitierte Verwaltungsakzessorietät“ angenommen, die bei einer bestimmten Ausgangslage wie z.B. bei einer noch nicht erfolgten Auflösung eine begrenzende Wirkung entfaltet. Die Teilnehmer befinden sich bis zum Erlass dieser Verfügung im Schutzbereich des Art. 8 I GG, so dass der Rechtsfigur eine grundrechtssichernde Funktion zukommt. Im Zusammenhang mit akzessorischen Tatbeständen ist vom BVerfG in einer viel beachteten Entscheidung zum Bayerischen Versammlungsgesetz (BayVersG) die „rechtsstaatliche Funktion des Verwaltungsakts“ besonders betont worden. Der Erste Senat hat unter Hinweis auf die dort ausgewiesenen Verbotstatbestände konstatiert, dass sich „Unsicherheiten und Fehleinschätzungen hinsichtlich der im Einzelfall geltenden Anforderungen auch für Bürger ergeben

können, die sich rechtstreu verhalten wollen“. Zugleich könne auch eine Geldbuße für betroffene Personen eine „empfindliche Belastung“ darstellen und weitreichende Folgen für die künftige Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit haben. Insofern wurde zur Verhinderung schwer kalkulierbarer Risiken für eine Berücksichtigung der Verwaltungsakzessorietät plädiert.

2 Föderalismusreform I und ihre versammlungsrechtliche Umsetzung

Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (Föderalismusreform I) ist das Versammlungsrecht aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes entlassen und den Ländern übertragen worden. Der fachliche Grund dafür bleibt weitgehend im Unklaren, könnte aber wohl mit der Verwandtschaft der Spezialmaterie zum allgemeinen Polizeirecht erklärt werden. Die damit verbundenen Folgen für das bestehende Versammlungsgesetz des Bundes (BVersG) ergeben sich aus Art. 125a GG. Diese Norm gilt für Bundesrecht, das aufgrund einer Verfassungsänderung nicht mehr erlassen werden könnte, und somit auch für das Versammlungsrecht nach Art. 74 I Nr. 3 GG (a.F.). Gemäß Art. 125a I Satz 1 GG gilt dieses Recht zunächst fort, kann aber nach Art. 125a I Satz 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden. Über den unmittelbaren Wortlaut der Vorschrift hinaus sind eine Fortschreibung des Bundesrechts und die Anpassung an geänderte Verhältnisse nur möglich, sofern die wesentlichen Elemente erhalten bleiben. Diese Kompetenz ist eng auszulegen und endet für den Bereich eines Landes, sobald dieses von seiner Ersetzungsbefugnis Gebrauch gemacht hat. Die Landesgesetzgeber sind in ihrer Entscheidung frei, ob sie ihre Befugnis nutzen wollen oder nicht, haben aber zu beachten, dass der Verfassungsgeber von *„Ersetzung“* und nicht von *„Änderung“* spricht. Allerdings dürfte nach einem Urteil des VerfGH Berlin auch eine *„Teilersetzung“* zulässig sein. Bei der Umsetzung der neuen Länderkompetenz ist zunächst ein sehr uneinheitliches Bild festzustellen, das an einen *„Flickenteppich“* erinnert und keinesfalls durch wünschenswerte Harmonisierungsbestrebungen geprägt ist. Neben den bereits genannten Regelwerken in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Bayern sind bisher nur das Sächsische Versammlungsgesetz (SächsVersG), das Landesversammlungsgesetz Sachsen-Anhalt (VersammlG LSA) sowie zwei eher fragwürdige Teilgesetze in Brandenburg und Berlin verabschiedet worden. Außerdem legten im Jahr 2011 im *„Arbeitskreis Versammlungsrecht“* zusammengeschlossene Wissenschaftler einen Musterentwurf für ein einheitliches Versammlungsgesetz mit Begründung vor (MEVersG). Ziel war es, *„den Parlamenten in den Bundesländern Anregungen für die Novellierung des Versammlungsrechts auch mit dem Ziel seiner möglichst weitgehenden Vereinheitlichung zu geben.“*

3 Die rechtliche Ausgangslage in Schleswig-Holstein

Am 1.7.2015 ist in Schleswig-Holstein ein spezifisches Landesgesetz (VersFG SH) in Kraft getreten. Es ist mit einer deutlichen Liberalisierung verbunden und zugleich klarer gefasst als das bestehende BVersG und in Teilen auch als die übrigen bisher vorliegenden Landesgesetze in Bayern, Niedersachsen, Sachsen und Sachsen-Anhalt. § 17 VersFG SH regelt das Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot. Die Norm findet auf öffentliche Veranstaltungen außerhalb des Schutzbereichs des Art. 8 GG keine Anwendung mehr und gilt nur noch für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, da die spezialgesetzliche Regelung Versammlungen vorbehalten bleiben sollte, wenngleich Regelungslücken verhindert werden müssen. Zu dem durch Art. 8 I GG gewährleisteten Anspruch, gemeinschaftlich auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken, gehört auch das Recht, das äußere Erscheinungsbild einer Versammlung frei, eigenständig und unbeeinflusst wählen zu können. Diese verfassungsrechtlich verbürgte Gestaltungsfreiheit findet ihre Grenzen allerdings dort, wo es nicht um Kommunikation, sondern um zielgerichtete Gewaltanwendung geht. Fraglich ist, ob Gewaltbereitschaft bereits durch das Auftreten von mit Schutzgegenständen ausgerüsteten bzw. vermummten Personen signalisiert wird und ob die einfach-gesetzlichen Ausformungen der Versammlungsfreiheit eine Konkretisierung der Gewährleistungsschranken des Art. 8 I GG darstellen. Zum Teil wird diese Frage bejaht und konstatiert, dass Vermummung und Schutzausrüstung als *„symbolisierter Unfrieden“* zu bewerten sind. Überwiegend wird diese Bewertung allerdings abgelehnt und berechtigt festgestellt, dass eine Missachtung des Verbots zwar ein Indiz für die drohende Unfriedlichkeit der Betroffenen darstellen kann, eine zwingende Verbindung jedoch nicht gegeben ist. *„Die harte Konsequenz der Verweigerung des tatbestandlichen Grundrechtsschutzes lässt* […] *erleichterte generalisierende Vermutungen nicht zu.“*

§ 17 (Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot)

(1) Es ist verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände mit sich zu führen,

1. die zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder einer Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern, oder
2. die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsgewalt abzuwehren.

(2) Die zuständige Behörde trifft zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die vom Verbot erfassten Gegenstände bezeichnet sind.

3.1 Vermummungsverbot

Das Vermummungsverbot des § 17 I Nr. 1 VersFG SH ist im Vergleich zum Bundesrecht enger gefasst worden und unterscheidet nicht mehr zwischen Tragen und Mitführen. Die Identitätsverschleierung muss darauf gerichtet sein, eine repressive Identitätsfeststellung zu verhindern. Es kann gute Gründe dafür geben, in einer Versammlung anonym bleiben zu wollen, insofern *„widerspräche ein ausnahmsloses Vermummungsverbot dem grundrechtlichen Schutzauftrag“*. Ein Verbot lässt sich allerdings für Versammlungen unter freiem Himmel rechtfertigen, soweit die Betroffenen die Vermummung dafür nutzen wollen, im Schutze der Anonymität Normverletzungen zu begehen, denn für die Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten ist die Erfassung der Identität unabweisbar. Wenngleich die verfassungsrechtliche Gestaltungs- und Typenfreiheit durchaus für eine Begrenzung des Verbots auf repressive Grundfälle spricht, dürften damit doch in der Praxis Abgrenzungs- und Argumentationsprobleme entstehen.
Bei der Bewertung des Tatbestandes ist zwischen dem Begriff der Vermummung und den verbotenen Verhaltensweisen zu unterscheiden.

3.1.1 Begriff der Vermummung

§ 17 I Nr. 1 VersFG SH enthält eine Legaldefinition für den Terminus der Vermummung. Sie wird als Aufmachung beschrieben, die zur Identitätsverschleierung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet ist, eine zu Zwecken der Verfolgung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit durchgeführte Feststellung der Identität zu verhindern. Die Verbotsregelung besteht damit aus einem objektiven und einem subjektiven Element. Die Aufmachung des Betroffenen muss zunächst objektiv geeignet sein, die Feststellung der Identität zu verhindern. Aus der Wortlautgrenze folgt, dass eine bloße Behinderung nicht zur Verwirklichung des Tatbestandes ausreicht. Erforderlich ist vielmehr, dass ein verlässliches Wiedererkennen durch Dritte nicht mehr möglich ist. Dies ist immer dann der Fall, wenn die zentralen Wiedererkennungsmerkmale des Gesichts in ihrem proportionalen Zusammenspiel nicht mehr sichtbar sind und kann z.B. durch Kapuzenpullis, Schals, Kopftücher, Schleier, Sturmhauben, falsche Bärte, Perücken, Helme, Maskierungen oder Bemalungen erreicht werden. Die besondere Aufmachung muss darüber hinaus subjektiv auf die Verhinderung der repressiven Identitätsfeststellung gerichtet sein. Der Normadressat muss mit Absicht (= dolus directus 1. Grades) handeln. Da es sich um eine individuelle Umgestaltungsmaßnahme handelt, wird häufig aus den Gesamtumständen auf die Absicht geschlossen werden können. Dies gilt allerdings nicht automatisch und es ist stets auf den Einzelfall abzustellen. Die Zielstellung ist nach den äußeren Umständen festzustellen. Beruht die Aufmachung auf einer anderen Motivation, so ist sie tatbestandlich nicht einschlägig, und zwar auch dann nicht, wenn die Versammlungsteilnehmer die daraus resultierende Wirkung billigend in Kauf nehmen. Die abweichende Absicht könnte z.B. im Kälteschutz oder in einer künstlerischen bzw. karikierenden Darstellung liegen.

3.1.2 Verbotene Handlungen

In § 17 I Nr. 1 VersFG SH wird zunächst nicht mehr zwischen der angelegten Vermummung und dem bloßen Mitführen unterschieden, sondern es wird allein ausgewiesen, Vermummungsgegenstände mit sich zu führen. Das Vermummungsverbot gilt *„bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel“* und damit sowohl in der verfassungsrechtlich geschützten Vor-, Haupt- und Nachphase. § 17 VersFG SH korrespondiert hier unmittelbar mit der Datenerhebung aus § 16 I VersFG SH. Ob die Formulierung *„im Zusammenhang mit“* bereits, wie von *Merk* in anderem Kontext gefordert wird, *„eine finale Verknüpfung als auch eine gewisse örtliche und zeitliche Nähe zur Versammlung“* voraussetzt, erscheint eher zweifelhaft. Der Gesetzgeber des Landes Schleswig-Holstein hat sich vielmehr bewusst an § 17 I MEVersG und nicht an § 17a BVersG bzw. Art. 16 BayVersG orientiert, wonach das Verbot nur bei Versammlungen und auf dem Weg dorthin gilt.

3.2 Schutzausrüstungsverbot

§ 17 I Nr. 2 VersFG SH regelt das Schutzausrüstungsverbot und verzichtet damit auf den umstrittenen Begriff der *„Schutzwaffen“*. Außerdem wird nicht mehr zwischen Gegenständen im technischen und nichttechnischen Sinne unterschieden. Neben der Eignung ist nunmehr stets ein erkennbarer Wille erforderlich, Vollstreckungsmaßnahmen eines Trägers von Hoheitsbefugnissen abzuwehren. Diese Änderung ist sinnvoll und wird der Bedeutung sowie der ausgewiesenen Zielstellung des speziellen Gefahrenabwehrgesetzes gerecht. Schutzausrüstungsgegenstände werden nicht mehr wegen ihrer abstrakten Gefährlichkeit verboten, ohne dass es auf die Verwendungsabsicht ankommt. Missbilligt wird stattdessen die Zielrichtung der Abwehr von Vollstreckungsmaßnahmen. Schutzausrüstungsgegenstände sind keine Waffen im Sinne des Art. 8 I GG, sondern sie dienen dem Schutz des Körpers vor gewaltsamen Eingriffen. Versammlungsteilnehmer, die sich dadurch lediglich vor befürchteten Gewalttätigkeiten schützen wollen, verhalten sich nicht normwidrig. Die Auffassung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages, dass *„Defensivwaffen“* führende Versammlungsteilnehmer aufgrund ihres Erscheinungsbildes eine *„aggressionsstimulierende Wirkung“* ausüben, ist nicht überzeugend und als überkommen zurückzuweisen.

3.2.1 Begriff der Schutzausrüstung

Zur Schutzausrüstung zählen Gegenstände, die geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Hoheitsträgers abzuwehren. Da § 17 I Nr. 2 VersFG SH nicht mehr zwischen Gegenständen im

technischen und nichttechnischen Sinne unterscheidet, kommt es auch nicht auf die ursprüngliche Zweckbestimmung an. Dennoch werden vorrangig Gegenstände relevant sein, die zur Austragung kämpferischer Auseinandersetzungen einschließlich solcher kampfsportlicher Natur hergestellt worden sind. In Betracht kommen z.B. Stahlhelme, Einsatzhelme der Polizei, Schutzwesten, ABC-Schutzmasken, Tränengasschutzbrillen, Gebissschutze und Schlagschutzhandschuhe. Von Bedeutung sind aber auch Gegenstände, die zwar nicht zu den vorgenannten Zwecken konzipiert wurden, aber objektiv ebenso geeignet sind. Denkbar sind hier z.B. Motorradhelme, Industriehelme, Schienbeinschützer, Polsterungen und Schutzplanen. Das Mitführen von Schutzausrüstungen wird nur dann von der Norm erfasst, wenn die Intension besteht, diese zur Abwehr von Vollstreckungsmaßnahmen zu verwenden. Der Adressat muss mit Absicht handeln, die nicht gegeben ist, wenn sich Versammlungsteilnehmer beispielsweise lediglich vor anderen Steine werfenden Teilnehmern oder Außenstehenden schützen wollen.

3.2.2 Verbotene Handlungen

Es ist gemäß § 17 I Nr. 2 VersFG SH verboten, bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel Gegenstände mit sich zu führen, die als Schutzausrüstung geeignet und den Umständen nach darauf gerichtet sind, Vollstreckungsmaßnahmen eines Hoheitsträgers abzuwehren. Mitsichführen heißt, dass die tatsächliche Gewalt über den Gegenstand außerhalb der eigenen Wohnung, der Geschäftsräume oder des befriedeten Besitztums ausgeübt wird. Dies bedeutet, dass der Verantwortliche den Gegenstand funktionsbereit bei sich haben muss und ihm dieser Zustand bewusst ist. Ein Tragen unmittelbar am Körper ist nicht erforderlich, sondern es ist ausreichend, dass die Person sich ohne nennenswerten Zeitaufwand des Gegenstandes bedienen kann. Das Schutzausrüstungsverbot gilt *„bei oder im Zusammenhang mit einer Versammlung unter freiem Himmel“* und damit sowohl in der verfassungsrechtlich geschützten Vor-, Haupt- und Nachphase. Der schleswig-holsteinische Gesetzgeber hat sich hier, wie bereits beim Vermummungsverbot, bewusst an § 17 I MEVersG orientiert. Da nicht mehr zwischen Ausrüstungsgegenständen im technischen und nichttechnischen unterschieden wird, kommt es durchgehend auf den subjektiven Tatbestand an. Entscheidend ist der Wille des Trägers. Fehlt eine eindeutige Erklärung, ist die offenkundige Zielrichtung zu berücksichtigen. Das wird in der Versammlung häufig durch die Bewertung des tatsächlichen Gebrauchs geschehen können. Der offenkundige Wille kann sich aber auch aus einer besonderen Umrüstung alltäglicher Gegenstände ergeben, z.B. aus dem Anbringen von Kinnriemen an Industriehelmen oder Halteschlaufen an mitgeführten Planen. Auch das Mitführen eines Motorradhelmes bei der Anfahrt zu einer Versammlung in einem Reisebus kann die normwidrige Zweckbestimmung indizieren.

3.3 Rechtsfolge

§ 17 I VersFG SH ist keine Grundlage für Eingriffsmaßnahmen der zuständigen Behörde. Ein Rückgriff auf aus Verbotsnormen abgeleitete *„Quasi-Ermächtigungen“* wird dem verfassten Bestimmtheitsgebot nicht gerecht und ist damit nicht haltbar. Präventive Maßnahmen zur Durchsetzung des Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbotes können vielmehr auf § 17 II VersFG SH gestützt werden. Danach trifft die zuständige Behörde zur Durchsetzung des Verbots Anordnungen, in denen die erfassten Gegenstände oder Verhaltensweisen genau zu bezeichnen sind. Erforderlich sind jeweils auf den Einzelfall bezogene Verfügungen, die im Regelfall mündlich vor Ort ergehen werden. Die Missachtung einer Anordnung stellt eine Ordnungswidrigkeit nach § 24 I Nr. 7 VersFG SH dar, die mit einem Bußgeld bis zu eintausendfünfhundert Euro geahndet werden kann. Voraussetzung dafür ist aber stets eine vorausgegangene vollziehbare Verfügung nach § 17 II VersFG SH und es gilt damit der Grundsatz der Verwaltungsakzessorietät. Die Regelung folgt den Entkriminalisierungsbestrebungen des Versammlungsrechts und weicht von der Rechtsfolge des BVersG deutlich ab.

4 Regelungsansätze im Vergleich

Korrespondierende Regelwerke zu § 17 VersFG SH befinden sich in § 17a BVersG, Art. 16 BayVersG, § 9 NVersG, § 17 SächsVersG und § 15 VersammlG LSA. Problematisch ist allerdings, dass die einzelnen Normen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind und zum Teil, abhängig von den jeweiligen politischen Mehrheitsverhältnissen, auch nur eine geringe Halbwertszeit aufweisen. So wurde das Schutzwaffen- und Vermummungsverbot in Bayern zunächst mit Gesetz vom 22.7.2008 grundsätzlich als Straftatbestand ausgewiesen, mit Änderungsgesetz vom 22.4.2010 zur Ordnungswidrigkeit herabgestuft und mit Gesetz vom 23.11.2015 erneut zu kriminellem Unrecht erhoben. In Niedersachsen ist wie in Schleswig-Holstein, dem Vorbild des MEVersG folgend, der Ansatz der Verwaltungsakzessorietät gewählt worden. Rechtsgrundlage für erforderliche Verwaltungsmaßnahmen ist § 10 II NVersG. Allerdings stellte dort gemäß § 20 Abs. 2 Nr. 4 und 5 NVersG eine Zuwiderhandlung gegen vollziehbare Administrativakte zunächst eine Straftat dar. Mit Änderungsgesetz vom 6.4.2017 wurde dann allein das Vermummungsverbot auf Initiative der regierungstragenden Koalition zur Ordnungswidrigkeit herabgestuft, während es in der Vereinbarung der neu gebildeten Koalition für die 18. Wahlperiode der Niedersächsischen Landtages nunmehr heißt: *„Der Verstoß gegen das Vermummungsverbot wird wieder zu einer Straftat“.* Inzwischen liegt auch ein Novellierungsentwurf der regierungstragenden Fraktionen vor. § 17a BVersG, § 17 SächsVersG und § 15 VersammlG LSA weisen das Schutzwaffen- und Vermummungsverbot als Straftatbestand aus und verzichten auf das Erfordernis einer vorausgehenden exekutiven Verfügung.

5 Befund

Die Ausgestaltung des VersFG SH führt unter Berücksichtigung der sehr unterschiedlichen Landesregelungen in der Gesamtschau zu nachfolgendem Befund:

5.1 Klarheit für Grundrechtsträger

Mit Aufnahme der Verwaltungsakzessorietät wird *„Unsicherheiten und Fehleinschätzungen hinsichtlich der im Einzelfall geltenden Anforderungen“* der Grundrechtsträger überzeugend entgegengewirkt. Ohne vorausgehende Verwaltungsmaßnahmen liegen in Schleswig-Holstein und Niedersachsen keine ahndungsrelevanten Normverletzungen vor. Dem Verwaltungsakt kommt insofern eine besondere *„rechtsstaatliche Funktion“* zu, denn ein wesentliches Ziel des Staates muss gerade in der Verhütung von Verhaltensweisen liegen, die zu repressiven Sanktionen führen können. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um kriminelles Unrecht oder Verwaltungsunrecht handelt, das ebenfalls zu einer *„empfindliche*[n] *Belastung“* für die Betroffenen führen kann.

5.2 Stärkung der Gestaltungs- und Typenfreiheit

Die Entkriminalisierung des Versammlungsgeschehens durch eine Zurückführung von Straftatbeständen stärkt die Gestaltungs- und Typenfreiheit und ist als Ausdruck einer grundlegenden und selbstbestimmten Freiheitsausübung zu betrachten. Ein bereichsspezifisches Versammlungsgesetz stellt nicht vorrangig Gefahrenabwehr-, sondern vielmehr Grundrechtsgewährleistungsrecht dar. Der schleswig-holsteinische Gesetzgeber hat sich von dieser Grundannahme leiten lassen und die Verbotsnormen sowie die darauf aufbauenden Ahndungstatbestände unter besonderer Beachtung der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen des Grundgesetzes geregelt.

5.3 Handlungsleitende Wirkung wird in Frage gestellt

Ahndungsbestimmungen im demokratischen Rechtsstaat kommt eine handlungsleitende Wirkung zu. Der Einzelne soll die Grenzen seines Handelns eindeutig erkennen können, und damit in die Lage versetzt werden, sich an diesen Rahmenbedingungen zu orientieren. Diesem Grundsatz stehen nunmehr die sehr unterschiedlich ausgeformten Ländergesetze entgegen und es ist bereits heute eine föderale Zersplitterung zu konstatieren. Dabei wird es Veranstaltern, Leitern und Teilnehmern von Versammlungen als im Regelfall juristischen Laien kaum zuzumuten sein, sich mit teilweise stark auseinanderdriftenden Bestimmungen auseinanderzusetzen, sie differenziert abzugleichen und die richtigen Schlussfolgerungen zu ziehen.

5.4 Fehlende Gleichheit vor dem Gesetz

Weiter erscheint es fraglich, ob sich die unterschiedlich ausgestalteten Sanktionsnormen mit der nach Art. 3 GG gebotenen *„Systemgerechtigkeit“* vereinbaren lassen. Zwar soll eine Ungleichbehandlung nur dann vorliegen, wenn die Szenarien einem Verwaltungsträger zuzurechnen sind, *Schieder* weist allerdings berechtigt auf eine durchaus auch vorhandene gegenläufige Rechtsprechung sowie die Ausstrahlungswirkung des Art. 8 GG hin, die einen strengeren Prüfungsmaßstab erfordert.

5.5 Überschreitung der Grenzen legislativer Souveränität

Die uneinheitliche Sanktionierung von Zuwiderhandlungen könnte außerdem die Grenzen der legislativen Souveränität überschreiten, da die hohe Bedeutung des Art. 8 GG die Landesgesetzgeber bindet. Mit der Föderalismusreform I ist berechtigt darauf hingewiesen worden, dass die durch verfassungsgerichtliche Leitentscheidungen geprägte Versammlungsfreiheit eigenständigen gesetzlichen Lösungen auf Länderebene nur einen sehr begrenzten Spielraum lässt.

5.6 Einsatztaktische Auswirkungen

Die Herabstufung des Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbots zur Ordnungswidrigkeit und die zusätzliche Bindung der Sanktionsfähigkeit an einen vorgeschalteten Administrativakt sind zweifellos mit einem Gewinn an Handlungsfreiheit für die Vollzugspolizei verbunden. Es gilt das Opportunitätsprinzip und es wird erst im Rahmen einer Verwaltungsmaßnahme über das Vorliegen einer verfolgbaren Tat entschieden. Damit kann die Polizei taktisch deutlich flexibler agieren und ist nicht an das durch § 258a StGB gesicherte Legalitätsprinzip gebunden. Eine zum Teil beklagte Erhöhung der Einschreitschwelle liegt indes nicht vor, denn die Polizei wird im Versammlungsgeschehen regelmäßig nicht zur Durchsetzung abstrakter Verbotsnormen, sondern vielmehr zur Verhinderung gewalttätiger Auseinandersetzungen tätig. Ausgesprochen problematisch ist hingegen die uneinheitliche Rechtslage für das Zusammenwirken von Polizeikräften des Bundes und der Länder bei Großlagen. Wiederholt wurde auf die besondere Relevanz abgestimmter Rechtsnormen hingewiesen. Allerdings haben diese Aussagen in den bereichsspezifischen Gesetzgebungsverfahren aufgrund unterschiedlicher politischer Zielstellungen bisher kaum Berücksichtigung gefunden.

5.7 Wirkung auf potenzielle Gewalttäter

Sorgfältig zu beobachten ist, ob die liberale Neuordnung zu einer negativen Signalwirkung auf potenzielle Straftäter führt. Zum Teil wird in der Verwaltungspraxis eine signifikante Enthemmung durch ein herabgesetztes Unrechtsbewusstsein befürchtet oder sogar bereits festgestellt. Hier ist die Prüfung im Rahmen einer umfassenden Normevaluation angezeigt, um belastbare Aussagen zu erhalten. Pauschale Behauptungen ohne empirische Datenbasis sind hingegen als nicht seriös zurückzuweisen.

5.8 Bedeutung für sonstige öffentliche Veranstaltungen

Schließlich ist auch eine uneinheitliche Regelung des Schutzausrüstungs- und Vermummungsverbots bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel nicht akzeptabel. Da ein lückenfüllender Rückgriff auf das BVersG nach überzeugender Darlegung des LG Stendal ausscheidet, ist eine alternative Regelung geboten. Die versammlungsgesetzliche Lösung wurde bereits in der Vergangenheit als *„systemwidrig“* abgelehnt, so dass eine Aufnahme in das StGB oder OWiG angezeigt erscheint. Daneben kommt auch eine Landesregelung nach dem Vorbild des BayLStVG in Betracht.

6 Zum Abschluss

Die Etablierung der Verwaltungsakzessorietät ist im Kontext grundlegender Entkriminalisierungsmodelle ein wichtiger Schritt zur weiteren Stärkung der hochrangigen Versammlungsfreiheit. Das BVerfG hat berechtigt herausgestellt, dass sich dadurch *„Unsicherheiten und Fehleinschätzungen“* mit im Einzelfall schwerwiegenden Folgen für die Normadressaten verhindern lassen. Insofern verdienen die legislatorischen Ansätze in Schleswig-Holstein und Niedersachsen Zustimmung. Für die Handlungsfähigkeit des Staates ist allerdings gerade ein föderativ abgestimmtes Normengefüge von Bedeutung. Obwohl bisher nur sieben Länder bereichsspezifische Normen verabschiedet haben, ergibt sich bereits jetzt *„eine uneinheitliche, fragmentierte und wenig übersichtliche Rechtslage.“* Der Föderalismus ist ohne Zweifel eine wichtige Errungenschaft und entspricht bedeutsamen verfassungshistorischen Überlegungen. Ein wesentliches Ziel im freiheitlich ausgerichteten Rechtsstaat muss es aber gerade sein, Nachhaltigkeit und die erforderliche Rechtssicherheit zu erreichen. Im Interesse aller Beteiligten ist daher bei der Gestaltung des wichtigen Versammlungsrechts auf föderativ abgestimmte Gesetzgebungsverfahren zu hoffen. Eine unmittelbare Orientierung an vorliegenden Musterschriften wäre dazu der richtige Weg.
Bildrechte: Thomas Gründemann (GdP).

Anmerkungen

1. Hartmut Brenneisen ist Leitender Regierungsdirektor und Fachhochschulprofessor im Fachbereich Polizei der FHVD Schleswig-Holstein. Michael Wilksen ist Landespolizeidirektor in Schleswig-Holstein. Der Beitrag gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.
2. NVersG v. 7.10.2010, GVBl 2010, S. 465, geä. durch Gesetz v. 6.4.2017, GVBl 2017, S. 106; vgl. auch Landtagsdrucksache Nds 18/850 (8.5.2018).
3. VersFG SH v. 18.6.2015, GVOBl 2015, S. 135.
4. Vgl. dazu Palandt, 2018, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 77. Auflage, Einl. vor § 854, Rn. 7; Fischer, 2018, Strafgesetzbuch mit Nebengesetzen, Kommentar, 65. Auflage, vor § 324, Rn. 6; Lenckner/Sternberg-Lieben, in: Schönke/Schröder, 2014, Strafgesetzbuch, Kommentar, 29. Auflage, Vorbem. §§ 32 ff., Rn. 27; Ziegler, 2017, Die Grundsätze der Verwaltungsakzessorietät (unveröffentl. Masterarbeit), S. 12.
5. Fischer, 2018, a.a.O., vor § 25, Rn. 9; § 29, Rn. 2.
6. Fischer, 2018, a.a.O., vor § 32, Rn. 2; vor § 324, Rn. 6.
7. Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, 2016, Versammlungsgesetze, Kommentierung, Musterbescheide, Rechtsschutz, 17. Auflage, § 15, Rn. 218; vgl. dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Schleswig-Holstein, Kommentar, § 24, Rn. 8; Brenneisen/Wilksen, 2011, Versammlungsrecht, 4. Auflage, S. 481.
8. BayVersG v. 22.7.2008, GVBl 2008, S. 421, zul. geä. durch Gesetz v. 1.12.2015, GVBl 2015, S. 410.
9. BVerfGE 122, 342.
10. BGBl I 2006, S. 2014.
11. Siehe dazu Kniesel, Die Polizei 2018, S. 172; Brenneisen, Die Polizei 2017, S. 221.
12. BVersG v. 24.7.1953, BGBl I 1953, S. 684, i.d.F.d. Bekanntmachung v. 15.11.1978, BGBl I 1978, S. 1789, zul. geä. durch Gesetz v. 8.12.2008, BGBl I 2008, S. 2366.
13. VerfGH Berlin v. 11.4.2014, Az. 129/13-juris.
14. Vgl. zur Föderalismusreform I Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., Vorbemerkungen, Rn. 12; Brenneisen/Wilksen, 2011, a.a.O., S. 64, 546; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, 2016, a.a.O., Grundlagen, Rn. 12; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, 2016, Versammlungsrecht, Kommentar, Einleitung, Rn. 9; Knape/Schönrock, 2016,

Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, Kommentar, 11. Auflage, S. 289; Lux, in: Peters/Janz, 2015, Handbuch Versammlungsrecht, S. 132.

15. SächsVersG v. 20.1.2010, GVOBl 2010, S. 2, zul. geä. durch Gesetz v. 17.12.2013, GVOBl 2013, S. 890.
16. VersammlG LSA v. 3.12.2009, GVOBl 2009, S. 558.
17. BbgGräbVersammlG v. 26.10.2006, GVOBl 2006, S. 114.
18. Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen, GVOBl 2013, S. 103.
19. Zurzeit wird insbesondere in Berlin und Nordrhein-Westfalen rechtspolitisch über die Schaffung eines Versammlungsgesetzes diskutiert. Vgl. dazu Koalitionsvertrag für Berlin (SPD, DIE LINKE, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) 2016 – 2012, S. 148 und Nordrhein-Westfalen (CDU, FDP) 2017 – 2022, S. 61.
20. Enders et al., 2011, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes. Mitglieder des Arbeitskreises sind Enders, Hoffmann-Riem, Kniesel, Poscher und Schulze-Fielitz. Daneben liegt auch ein Mustergesetzentwurf der GdP (Stand: 29.6.2009) vor, der im Auftrag der Gewerkschaft von Gintzel erstellt worden ist.
21. Enders et al., 2011, a.a.O., S. V (Vorwort).
22. GVBl 2015, S. 135.
23. Auf die Teilgesetze in Brandenburg und Berlin soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden; zur grundsätzlichen Zulässigkeit einer Teilersetzung vgl. VerfGH Berlin v. 11.4.2014, Az. 129/13-juris.
24. Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, 2016, a.a.O., Grundlagen, Rn. 34; Brenneisen/Wilksen, 2011, a.a.O., S. 196.
25. So z.B. Depenheuer, in: Maunz/Dürig et al., 2018, Grundgesetz-Kommentar (Loseblattwerk), Art. 8, Rn. 86, 91 (m.w.N.).
26. Höfling, in: Sachs, 2018, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage, Art. 8, Rn. 35; Schulze-Fielitz, in: Dreier, 2013, Grundgesetz-Kommentar (Band I), 3. Auflage, Art. 8, Rn. 44; siehe auch Brenneisen, Die Polizei 2017, S. 221; Brenneisen/Martins, Die Polizei 2016, S. 258; dies., Kriminalistik 2015, S. 318.
27. Höfling, in: Sachs, 2018, a.a.O., Art. 8, Rn. 35.
28. Enders et al., 2011, a.a.O., S. 52; so auch Kniesel/Poscher, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, Handbuch des Polizeirechts (Lisken/Denninger), 6. Auflage, S. 1428.
29. Enders et al., 2011, a.a.O., S. 52; vgl. zur Diskussion Brinsa, in: Peters/Janz, 2015, a.a.O., S. 382.
30. Vgl. dazu auch Ullrich, 2018, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, § 9, Rn. 16; ders., 2015, Das Demonstrationsrecht, S. 369; Wefelmeier, in: Wefelmeier/Miller, 2012, Niedersächsisches Versammlungsgesetz, Kommentar, § 9, Rn. 9.
31. Vgl. Ullrich, 2018, a.a.O., § 9, Rn. 18; Tölle, in: Pewestorf/Söllner/Tölle, 2017, Polizei- und Ordnungsrecht, Kommentar, 2. Auflage, S. 672; Brenneisen, Die Polizei 2017, S. 221; Brenneisen/Martins, Die Polizei 2016, S. 258; dies., Kriminalistik 2015, S. 318; Brenneisen/Wilksen, 2011, a.a.O., S. 198.
32. Zum Begriff vgl. Fischer, 2018, a.a.O., § 15, Rn. 6; Sternberg-Lieben/Schuster, in: Schönke/Schröder, 2014, a.a.O., § 15, Rn. 66.
33. Brinsa, in: Peters/Janz, 2015, a.a.O., S. 382.
34. Siehe dazu Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 17, Rn. 6; Peters, in: Peters/Janz, 2015, a.a.O., S. 215; Wächtler, in: Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, Bayerisches Versammlungsgesetz, Kommentar, Art. 16, Rn. 7.
35. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 17, Rn. 8;
36. Merk, in: Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, a.a.O., Art. 9, Rn. 19.
37. Vergleichbar auch § 9 NVersG, § 17 SächsVersG und § 15 VersammlG LSA.
38. Brenneisen, Kriminalistik 2018, S. 34.
39. Anders § 17a I BVersG, Art. 16 I BayVersG und § 17 I SächsVersG. Redaktionell unscharf sind die §§ 15 I, 26 II Nr. 1 VersammlG LSA gefasst.
40. Ullrich, 2018, a.a.O., § 9, Rn. 9; Wefelmeier, in: Wefelmeier/Miller, 2012, a.a.O. § 9, Rn. 6.
41. Brenneisen, Kriminalistik 2018, S. 34.
42. Bundestagsdrucksache 10/3580, S. 4; kritisch dazu Brenneisen/Wilksen, 2011, a.a.O., S. 207; Enders et al., 2011, a.a.O., S. 53.
43. Brinsa, in: Peters/Janz, 2015, a.a.O., S. 378.

44. Brenneisen, Kriminalistik 2018, S. 34.
45. Brenneisen, Kriminalistik 2018, S. 34; Brenneisen/Wilksen, 2011, a.a.O., S. 208; Brinsa, in: Peters/Janz, 2015, a.a.O., S. 378.
46. Brenneisen/Wilksen, 2011, a.a.O., S. 209 (m.w.N.).
47. Peters, in: Peters/Janz, 2015, a.a.O., S. 213.
48. Brenneisen/Wilksen, 2011, a.a.O., S. 209.
49. Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O., § 17, Rn. 18.
50. In Art. 16 BayVersG wird noch von „Schutzwaffen“ gesprochen und zwischen solchen im technischen und nichttechnischen Sinne unterschieden; vgl. dazu Wächtler, in: Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, a.a.O., Art. 16, Rn. 3 und Welsch/Bayer, 2012, Bayerisches Versammlungsgesetz, S. 139.
51. GVBl 2008, S. 421.
52. GVBl 2010, S. 190.
53. GVBl 2015, S. 410; zur Begründung vgl. Landtagsdrucksache 17/7338.
54. Vgl. dazu Wefelmeier, in: Wefelmeier/Miller, 2012, a.a.O., § 10, Rn. 12 ff.
55. NVersG v. 7.10.2010, GVBl 2010, S. 465; vgl. dazu Ullrich, 2018, a.a.O., § 20, Rn. 8, 9; Miller, in: Wefelmeier/Miller, 2012, a.a.O., § 20, Rn. 10, 11.
56. GVBl 2017, S. 106.
57. Koalitionsregierung aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen; vgl. zur Novellierung des NVersG das Plenarprotokoll der 125. Sitzung am 5.4.2017, S. 12615 ff.
58. Vereinbarung zwischen SPD- und CDU-Fraktion, S. 35.
59. Landtagsdrucksache Nds 18/850 (8.5.2018).
60. Vgl. auch Brenneisen, Die Polizei 2017, S. 221; Brenneisen/Martins, Die Polizei 2016, S. 258; dies., Kriminalistik 2015, S. 318; siehe dazu auch Ziegler, 2017, a.a.O., S. 60 ff.
61. So überzeugend BVerfGE 122, 342.
62. Vgl. Landtagsumdruck SH 18/1516 (unter Hinweis auf Enders et al., 2011, a.a.O., S. 2).
63. Deger, Die Polizei 2018, S. 204; Brenneisen/Wilksen/Staack/Martins, 2016, a.a.O, § 17, Rn. 22.
64. Vgl. zur „Systemgerechtigkeit“ Nußberger, in: Sachs, 2018, a.a.O, Art. 3, Rn. 98.
65. Jarass, in: Jarass/Pieroth, 2016, Grundgesetz, Kommentar, 14. Auflage, Art. 3, Rn. 9.
66. Schieder, NVwZ 2013, S. 1325; Enders et al., 2011, a.a.O., S. 1.
67. Vgl. z.B. Staack, Die Kriminalpolizei 4/2018, S. 9; Knape, Die Polizei 2018, S. 228; Dudde, Die Kriminalpolizei 4/2017, S. 16 (Interview); Braun, Die Kriminalpolizei 1/2018, S. 35.
68. Zu dieser Thematik vgl. Brenneisen, Die Polizei 2017, S. 221; Brenneisen/Martins, Die Polizei 2016, S. 258; dies., Kriminalistik 2015, S. 318.
69. Vergleichbar auch Kniesel/Poscher, in: Bäcker/Denninger/Graulich, 2018, a.a.O., S. 1429.
70. LG Stendal v. 4.4.2014, Az. 503 Qs 1/14-juris.
71. Vgl. z.B. Ott/Wächtler/Heinhold, 2010, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 7. Auflage, S. 252.
72. Vgl. z.B. Art. 23a BayLStVG (Uniform- und politisches Kennzeichenverbot) und dazu Heinhold, in: Wächtler/Heinhold/Merk, 2011, a.a.O., S. 123.
73. BVerfGE 122, 342; vgl. dazu Brenneisen, Die Polizei 2017, S. 221; Brenneisen/Martins, Die Polizei 2016, S. 258; dies., Kriminalistik 2015, S. 318; Ziegler, 2017, a.a.O., S. 66.
74. So berechtigt Enders et al., 2011, a.a.O., S. 1; vgl. dazu auch Knape, Die Polizei 2018, S. 228.

Die Verknüpfung der Anmerkungen mit dem Fließtext finden Sie in unserer PDF-Ausgabe.

© Verlag Deutsche Polizeiliteratur