

Stellungnahme

zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes, BT-Drs. 15/4832,

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des
Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
am 17. Mai 2006, II. B. Inneres,

vorgelegt von

Dr. Ralf Poscher
Professor für Öffentliches Recht, Rechtssoziologie
und Rechtsphilosophie
an der Ruhr-Universität Bochum

im Mai 2006

ÜBERSICHT

I.	Beamtenrecht	1
1.	Fortentwicklungsklausel	1
2.	Statusrecht	1
3.	Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht.....	2
II.	Internationaler Terrorismus.....	3
III.	Melde- und Ausweiswesen.....	7
IV.	Waffen- und Sprengstoffrecht.....	7
V.	Versammlungsrecht	7

I. Beamtenrecht

1. Fortentwicklungsklausel

Art. 33 Abs. 5 GG wurde auch bislang in dem Sinn dynamisch verstanden, dass die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums nicht unter einem Versteinerungsdogma stehen, sondern veränderten Zeitumständen entsprechend fortzuentwickeln sind. Nach dem Bundesverfassungsgericht schreibt Art. 33 Abs. 5 GG auch "eine Neugestaltung des Rechts der im Dienst befindlichen Beamten vor, die er als eine in die Zukunft weisende Aufgabe betrachtet" (BVerfGE 15, 167/196). Schon nach Art. 33 Abs. 5 GG in der geltenden Fassung müssen „die durch Auslegung gewonnenen Konkretisierungen des Inhalts jenes hergebrachten Grundsatzes keineswegs als hergebracht erwiesen werden ... Im Gegenteil: Gerade die Auslegung eines hergebrachten Grundsatzes gestattet es, den Grundsatz in gewissem Umfang elastisch zu halten und veränderten Verhältnissen in beschränktem Umfang anzupassen.“ (BVerfGE 43, 154/168). Die Einfügung einer Fortentwicklungsklausel in Art. 33 Abs. 5 GG hat daher nur deklaratorischen Charakter.

2. Statusrecht

Mit der Transformation der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz für das Statusrecht der Beamten in eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit, die nicht unter die Erforderlichkeitsklausel von Art. 72 Abs. 2 GG-Entwurf fällt und für die keine Abweichungsmöglichkeit der Länder nach Art. 72 Abs. 3 GG-Entwurf besteht, wird die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Statusrecht in zweifacher Hinsicht gestärkt: Zum einen werden die Statusregeln von der Erforderlichkeitsklausel freigestellt; zum anderen ermöglicht die Neufassung eine über eine Rahmengesetzgebung hinausgehende Regelung des Statusrechts durch den Bund. In der Tendenz wird damit die Rechtslage wieder hergestellt, die vor der letzten Änderung von Art. 72 Abs. 2 GG und vor der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 112, 226/243 ff./265 ff.; 111, 226/252 ff.; 106, 62/135 ff.) bestand. Durch die Neuregelung wird damit die Grundlage dafür geschaffen, dass die bisherige statusrechtliche Praxis fortgeführt werden kann. Das überschießende Moment im Vergleich zur Rahmengesetzgebungskompetenz wird durch die Zustimmungsbedürftigkeit nach Art. 74 Abs. 2 GG kompensiert. Für das Statusrecht wurde damit eine ausgewogene Regelung gefunden.

3. Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht

Die Verschiebung der Gesetzgebungskompetenz für das Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht vom Bund zu den Ländern, ermöglicht eine an die finanziellen Ressourcen der einzelnen Länder angepasste Konkurrenz um Landesbeamte. Sie passt in das Modell eines Konkurrenzföderalismus, der auf unterschiedlichen Ebenen den Wettbewerb zwischen den Ländern stärken will, um so neue Impulse für Innovationen freizusetzen. Auch auf der Grundlage eines Konkurrenzmodells des Föderalismus ist jedoch fraglich, ob das Besoldungs- und Versorgungsrecht der Landesbeamten, das ausweislich der Entwurfsbegründung auf die Haushaltslage der Länder zielt, ein guter Ausgangspunkt für eine finanzielle Konkurrenz der Länder bietet. Die Reform, die wesentlich die finanziellen Verhältnisse der Länder betrifft, gehört thematisch zu der noch ausstehenden Reform der föderalen Finanzverfassung, in der die finanziellen Grundlagen für die Umstellung auf ein konkurrenzföderalistisches System gelegt werden müssten.

Selbst im Rahmen einer umfassenden Neugliederung der föderalen Finanzbeziehungen sieht sich eine Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Landesbeamten auf die Länder einer Reihe von Risiken und Nachteilen ausgesetzt, die in der einschlägigen Literatur bereits ausführlich dokumentiert sind und hier daher nur kurz umrissen werden müssen. Die Erfahrung in der Bundesrepublik hat gezeigt, dass eine Diversifikation der Besoldungs- und Versorgungsstrukturen die auch in einem Wettbewerbsmodell gewünschte Mobilität von Beamten behindert, den bürokratischen Aufwand der Besoldungs- oder Versorgungsverwaltung exponentiell steigert und Modernisierungspotenzial etwa bei der EDV-gestützten Bearbeitung der Verwaltungsvorgänge verspielt.

Dabei bedeutet die Aufgabe jeglicher Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes auf dem Gebiet der Besoldung und Versorgung nicht lediglich eine Rückkehr zu einem Status-quo-ante. Die Bundesebene hat – seit dem Kaiserreich faktisch, seit der Weimarer Republik verfassungsrechtlich verbürgt – stets über die Möglichkeit verfügt, jedenfalls den gesetzlichen Rahmen der beamtenrechtlichen Besoldung und Versorgung zu regeln. Dies gilt besonders auch für die Zeit vor Inkrafttreten von Art. 74a GG. Auch unter dem Grundgesetz besaß der Bund immer eine Rahmengesetzgebungszuständigkeit für Besoldung und Versorgung, die aufgrund praktischer Erfordernisse zunächst gestärkt wurde, um sie dann 1971 zu einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit aufzuwerten. Dass die praktischen Probleme einer nur durch die Vorgaben von Art. 33 Abs. 5 GG begrenzten Diversifikation nicht nur von Be-

soldungs- und Versorgungshöhen, sondern in Zukunft auch von Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungssystemen eine exponentielle Entwicklung erfahren werden, kann auch die Wettbewerbsfunktion der geplanten Änderung relativieren. In Anbetracht dessen erscheint eine Beibehaltung einer Bundeskompetenz empfehlenswert, die jedenfalls systemische Vorgaben für das Laufbahn-, Besoldungs- und Versorgungsrecht ermöglicht. Der über die Besoldungs- und Versorgungshöhen erstrebte Wettbewerb würde von einer solchen Bundeskompetenz nicht berührt.

II. Internationaler Terrorismus

Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf beinhaltet eine Gesetzgebungs- und eine Verwaltungskompetenz des Bundeskriminalamts zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus.

Zunächst ist die Neuregelung von systematischer Bedeutung, weil sich mit ihr eine Klarstellung hinsichtlich der Bundeskompetenzen zur internationalen Verbrechensbekämpfung aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG verbindet. Hinsichtlich des Kompetenztitels zur internationalen Verbrechensbekämpfung herrscht bislang weitgehende Unklarheit, ob er sich nur auf die repressive Verfolgung von Verbrechen oder auch auf die Prävention von Verbrechen im Sinne der Gefahrenabwehr bezieht. Die Neuregelung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf macht nun deutlich, dass jedenfalls der verfassungsändernde Gesetzgeber den Kompetenztitel der internationalen Verbrechensbekämpfung nicht im Sinne einer präventiven Gefahrenabwehrkompetenz versteht. Umfasste bereits Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG die Kompetenz zur Prävention von Verbrechen, so bezöge sie sich auch auf die Abwehr der Gefahren, die vom internationalen Terrorismus ausgehen, da diese regelmäßig Verbrechen im Sinne von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG zum Gegenstand haben. Folgte der verfassungsändernde Gesetzgeber einem weiten Verständnis von Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG, so wäre die geplante Verfassungsergänzung nicht erforderlich.

Darüber hinaus klärt Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf die für Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG ebenfalls umstrittene Frage, ob ein präventives Einschreiten des Bundes bereits unterhalb der Gefahrenschwelle im Rahmen der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung erfolgen darf. Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf legt die Eingriffsschwelle für ein Einschreiten des Bundes im Bereich der Prävention auf die Gefahrenschwelle fest. Nach dem Entwurf darf das Bundeskriminalamt in Zukunft nur dann präventiv einschreiten, wenn und soweit erstens der internationale Terrorismus betroffen und zweitens eine konkrete Gefahr gegeben

ist. Anlasslose oder gefahrenunabhängige präventive Maßnahmen des Bundeskriminalamts sind – wie dies auch jetzt schon zu Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 GG vertreten wird – durch die Neuregelung ausgeschlossen. Diese klarstellende Funktion von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf ist aufgrund der großen Auslegungsunsicherheiten, die hinsichtlich der Kompetenz zur internationalen Verbrechensbekämpfung bestehen, zu begrüßen.

Auch verfassungssystematisch und -politisch scheint nichts gegen eine Ergänzung der Kompetenzen des Bundeskriminalamts zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus zu sprechen. Auf den ersten Blick erscheint sie alternativ- und harmlos zugleich. Doch beide Eindrücke täuschen.

Entgegen dem ersten Eindruck ist es nicht zwingend, dass der internationale Terrorismus am besten, wenn schon nicht durch eine internationale, dann doch zumindest durch eine nationale Behörde wie das Bundeskriminalamt bekämpft wird. Vielmehr ist bei allen von Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf erfassten Sachverhalten auch eine föderale Abwehr von Gefahren durch den internationalen Terrorismus möglich.

Bei länderübergreifenden Sachverhalten haben die Polizeibehörden der Länder auch bislang Gefahren dadurch abzuwehren vermocht, dass sie entweder die Übernahme der Gefahrenabwehr durch die ortsnähere und mit den regionalen Milieubedingungen vertraute Polizeibehörde vorgesehen oder das Operieren der ursprünglich zuständigen Polizeibehörde jenseits ihres Zuständigkeitsbereichs ermöglicht haben. Selbst wenn – wofür keine Anhaltspunkte bekannt sind – insoweit Defizite in der Vergangenheit vorgelegen haben sollten, läge in der Optimierung der Kooperation zwischen den Polizeibehörden der Länder, unterstützt durch die informationelle Koordination des Bundeskriminalamts, eine föderale Alternative zu einer zentralistischen Lösung.

Auch dort, wo zunächst eine Zuständigkeit einer bestimmten Landespolizeibehörde nicht erkennbar ist, bedarf es keiner operativen Gefahrenabwehrbefugnisse des Bundeskriminalamts. Zum einen kann die Situation ebenso bewältigt werden, wenn durch das Bundeskriminalamt oder in Absprache der Landesbehörden eine Landesbehörde als federführende bestimmt wird. Zum anderen bedarf das Bundeskriminalamt, selbst wenn es bis zur Ermittlung eines regionalen Bezugs zuständig sein soll, keiner allgemeinen Gefahrenabwehrkompetenz, sondern allenfalls informationeller Befugnisse. Operative Maßnahmen weisen regelmäßig einen regionalen Bezug auf und können so die Zuständigkeit einer Landesbehörde begründen.

Dass die Einräumung einer allgemeinen Gefahrenabwehrkompetenz des Bundes im Bereich der internationalen Terrorismusbekämpfung für den Fall des Ersuchens einer Landesbehörde keinen zwingenden Charakter hat, liegt auf der Hand. Ein Land würde ein solches Ersuchen an das Bundeskriminalamt nur dann richten, wenn es selbst nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügt. Ob in diesen Fällen ein Bedürfnis nach einer Bundeszuständigkeit besteht, ist eine Frage der Allokation von Ressourcen, keine Frage des besonderen Gegenstands der Kompetenz. Wird erst einmal eine weitreichende Kompetenz des Bundeskriminalamts zur Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus in das Grundgesetz aufgenommen und werden daraufhin entsprechende Ressourcen beim Bundeskriminalamt zusammengezogen und den Ländern über eine entsprechend verkürzte Finanzausstattung vorenthalten, werden sich auch die Ersuchensfälle einstellen. Doch ob die entsprechenden Mittel beim Bundeskriminalamt oder bei den Landespolizeibehörden zur Verfügung gestellt werden, ist eine föderalismuspolitische Frage, deren Antwort durch den Gegenstand des internationalen Terrorismus nicht präjudiziert ist.

Beide Formen der Bekämpfung des internationalen Terrorismus sind möglich: sowohl eine zentralistische als auch eine föderale. Für keine der beiden Formen streiten zwingende Effizienzgesichtspunkte. Den Vorteilen klarer Hierarchien im zentralistischen Model stehen die allgemeinen Probleme großer zentraler Bürokratien, die mangelnde regionale Einbindung und die – jüngst etwa bei den amerikanischen Geheimdiensten diskutierte – im Verhältnis zu einer Summe dezentraler Einrichtungen leichtere politische Manipulierbarkeit zentralistischer Dienste gegenüber. Gerade im Falle des internationalen Terrorismus wächst zudem etwa bei den amerikanischen Geheimdiensten und auch beim amerikanischen Militär die Einsicht, dass dezentrale netzwerkartige Strukturen der Abwehr unter Umständen geeigneter sein können, einem dezentralen und netzwerkartig strukturierten Gegner Herr zu werden. Das Programm der Network-Centric-Warfare, das einen weitgehenden Umbau der technologischen, organisatorischen und operativen Strukturen des amerikanischen Militärs unternimmt (dazu Stefan Kaufmann, Vernetzte Sicherheit, im Erscheinen), sei als nur ein besonders imposantes Beispiel genannt. Carl Schmitts Diktum, nach dem „der Feind unsere Frage als Gestalt“ ist, lässt sich auch im Hinblick auf seine Abwehr lesen (dazu Eva Horn, Die Feinde der Zukunft, im Erscheinen). Eine zentralistische Abwehr von Gefahren des internationalen Terrorismus ist nicht alternativlos, vielmehr sprechen für eine – gegebenenfalls zu optimierende – föderale Wahrnehmung dieser Aufgabe sogar eine Reihe beachtlicher Gründe.

Die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf vorgesehene Bundeskompetenz ist auch nicht so harmlos, wie es auf den ersten Blick vielleicht scheinen mag. Sie erweckt den Eindruck, dass sie die Bundeskompetenz zum einen auf einen spezifischen Gegenstand – den internationalen Terrorismus – beschränkt, die zudem nur in einer enumerativ aufgezählten Anzahl von Szenarien aktiviert werden kann. Es scheint so als würde dem Bundeskriminalamt nur ein ganz bescheidener Teil einer weiterhin wesentlich den Ländern zustehenden Gefahrenabwehrkompetenz zugeordnet. Doch zum einen ist der internationale Terrorismus ein wenig scharf definiertes Phänomen, das auch wegen seiner unscharfen Sachstrukturen weite Bereiche der Gefahrenabwehr erfassen kann. Zum anderen dürfte der internationale Terrorismus, der ex definitionem sogar staatenübergreifend ist, immer auch länderübergreifend sein. Dadurch dürfte das Bundeskriminalamt praktisch in allen Fällen, in denen Gefahren des unscharf definierten und in der Sache diffusen Phänomens des Terrorismus zu bekämpfen sind, auf die Zuständigkeit aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf zugreifen können. Es wird sich regelmäßig argumentieren lassen, dass eine konkrete Gefahr – etwa ein Anschlagplan – der zunächst nur ein Bundesland betrifft, in Zusammenhang mit einer Serie oder einer übergreifenden terroristischen Strategie steht, die eine konkrete Gefahr auch noch für andere Bundesländer begründet. Eine entsprechende Argumentation ist sogar naheliegend, da sonst wesentlich nur konkrete Gefahren erfasst würden, die sich unmittelbar an Landesgrenzen ereignen, die aber ein eher unwahrscheinliches Anschlagziel sind, oder überterritorial raumgreifende Gefahrenquellen betreffen, wie sie wesentlich nur von Kernenergieanlagen ausgehen.

Gelingt es dem Bund dann noch – in einer je nach Perspektive starken oder schwachen Stunde des Bundesrates – das Zusammenwirken des Bundeskriminalamts und der Landespolizeibehörden durch das einfache Recht im Sinne eines wie auch immer gefassten Weisungsrechts des Bundeskriminalamts – das in der Konsequenz der Neuregelung läge – zu regeln, dann würde sich aus der zunächst so harmlos erscheinenden Regelung in Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf eine sachlich sehr weitgehende und organisatorisch die Landespolizeibehörden als De-facto-Unterbehörden erfassende Gefahrenabwehrstruktur des Bundes ergeben, die weit in das kompetenzrechtliche Hausgut der Länder eingreift.

Der Einstieg in ein solches Szenario, der mit Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf genommen wird, ist nicht durch dessen spezifischen Gegenstand der Gefahrenabwehr, den internationalen Terrorismus, vorgegeben. Es handelt sich vielmehr um eine verfassungspolitische Entscheidung, die zu einer erheblichen Verschiebung in der Kompetenzordnung des bisherigen Systems des

Föderalismus zulasten der Länder führen wird. Sollte ein so weit gehender Eingriff in die bisherigen Materien der Länderkompetenzen nicht beabsichtigt sein, so sollte die Kompetenz des Art. 73 Abs. 1 Nr. 9a GG-Entwurf jedenfalls nur eingeräumt werden, wenn, soweit und solange die Zuständigkeit eines Landes nicht ersichtlich ist. Dies würde gewährleisten, dass das Bundeskriminalamt wirklich nur eine subsidiäre Funktion übernimmt und auf informationelle Maßnahmen im Bereich der Gefahrenabwehr beschränkt ist.

III. Melde- und Ausweiswesen

Aufgrund des auf der Hand liegenden Bedürfnisses nach einer größtmöglichen Einheitlichkeit des Melde- und Ausweiswesens ist nach dem Wegfall der Rahmengesetzgebungskompetenz die in Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG-Entwurf für das Melde- und Ausweiswesen vorgesehene ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes der verfassungssystematisch richtige Ort.

IV. Waffen- und Sprengstoffrecht

Die Einrichtung einer neuen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Waffen- und Sprengstoffrecht in Art. 73 Abs. 1 Nr. 12 GG-Entwurf entspricht der bisherigen gesetzgeberischen Praxis, in der der Bund von seiner bisherigen konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit auf diesem Gebiet abschließend Gebrauch gemacht hat. Diese Praxis entsprach dem Bedürfnis einer bundeseinheitlichen Regelung, so dass die Einrichtung einer ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit konsequent ist.

V. Versammlungsrecht

In der Kompetenzordnung des Versammlungsrechts hat historisch die List der Vernunft gewirkt. Bereits in der Reichsverfassung von 1871 wurde die Kompetenz für das Versammlungsrecht beim Reich angesiedelt. Die Kompetenz war Ausdruck des Misstrauens des Reiches, d.h. Preußens, gegenüber den liberaleren süddeutschen Ländern, auf deren Versammlungswesen sich das Reich einen Zugriff sichern wollte. Doch schon gegen Ende des Kaiserreichs sicherte die Reichskompetenz nicht nur den Zugriff des Reiches, sondern tendenziell auch den Schutz der Versammlungen vor allgemeinen polizeilichen Maßnahmen, die nicht auf das Reichsvereinsgesetz von 1908 gestützt werden konnten. Aus der Reichs- und der späteren Bundeskompetenz resultierte die "Polizeifestigkeit" des Versammlungsrechts, die die Autonomie der Versamm-

lung bis zu ihrer Auflösung vor polizeilichen Eingriffen schützt. Dieses liberale Hausgut eines für die Demokratie zentralen Grundrechtsbereichs wird mit der Verlagerung der Versammlungsrechtskompetenz auf die Länder aufgegeben, ohne dass ersichtlich ist, welcher Gewinn diesem Verlust gegenübersteht.

Auch aus der Perspektive der Polizeibehörden spricht nichts für eine Länderkompetenz im Versammlungsrecht. Versammlungsgeschehen sind einer der wenigen Lebensbereiche, in denen bei Großveranstaltungen regelmäßig die Bundespolizei oder Polizeikräfte anderer Länder im Wege der Amtshilfe hinzugezogen werden. Die bundesrechtliche Regelung des Versammlungsrechts gewährleistete bislang, dass allen beteiligten Polizeikräften für das Versammlungsgeschehen ein einheitlicher rechtlicher Maßstab zur Verfügung stand und sich die hinzugezogenen Bundes- oder Landespolizeibehörden nicht 16 unterschiedlichen Rechtsgrundlagen gegenübersehen. Besonders auf die Bundespolizei dürfte daher, wenn es zu einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder kommen sollte, künftig eine erhebliche fachliche Mehrbelastung zukommen. Für ihre Einsätze bei Demonstrationen müssten sie nicht mehr in *ein* Versammlungsgesetz eingewiesen werden, sondern unter Umständen in 16 unterschiedlichen Versammlungsgesetzen der Länder unterrichtet und ausgebildet werden. Auch insoweit ist nicht ersichtlich, welcher Gewinn sich mit der Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz auf die Länder verbindet.

Bei einer Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht auf die Länder entsteht darüber hinaus die Gefahr eines "race to the bottom". Unabhängig von der größeren tagespolitischen Anfälligkeit der Landesgesetzgebung besteht die Gefahr, dass Länder aus Kostengründen in Konkurrenz um einen möglichst restriktives Versammlungsrecht treten. Besonders Großdemonstrationen und sicherheitsrelevante Versammlungen – wie etwa anlässlich von Castor-Transporten oder von Extremisten – verursachen für die betroffenen Länder nicht unerhebliche Kosten. Die Gefahr liegt jedenfalls nicht fern, dass sich die Länder nicht darum bemühen werden, ein besonders attraktiver Standort für entsprechende Veranstaltungen zu sein. Wenn das sächsische Innenministerium bereits überlegt, die Kosten von Polizeieinsätzen auf die Demonstranten zu verlagern (Leipziger Volkszeitung vom 11.2.2006), um der nach eigener Einschätzung besonders hohen Zahl extremistischer Demonstrationen auf seinem Gebiet Herr zu werden, zeigt dies, welche Entwicklung das Versammlungsrecht in der Konkurrenz der Länder nehmen könnte. Doch wie immer ein solcher negativer Konkurrenzföderalismus in dem ökonomisch inspirierten Bezugsrahmen des Konzepts zu bewerten wäre, für die demokratische Kultur der Bundesrepublik läge in ihm ein kaum zu überschätzender Schaden.

Wenn alle sachlichen Gesichtspunkte gegen die Verlagerung der Gesetzgebungskompetenz im Versammlungsrecht von der Bundes- auf die Länderebene sprechen, so kann der Grund für die Streichung der Bundeskompetenz nur darin liegen, dass den Ländern unabhängig von sachlichen Gesichtspunkten aus rein kompensatorischen Gründen weitere Kompetenzen zugeschlagen werden sollen. Für ein solches Vorgehen ist das Versammlungsrecht jedoch ein für unsere Demokratie zu kostbares Gut.