

Um Wertungswidersprüche zu vermeiden, müssen die rechtlichen Anforderungen an eine Meldeauflage daher mit denen der Vorladung und dem Aufenthaltsverbot zumindest ihrem Wesen nach vergleichbar sein. Die Regelungen zur Vorladung und zum Aufenthaltsverbot knüpfen jeweils an das Vorliegen von Tatsachen, aus denen sich die Schlussfolgerung ergibt, dass die betroffenen Personen entweder sachdienliche Angaben in einer bestimmten polizeilichen Angelegenheit machen können – so für die Vorladung – oder aber Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass sie in einem bestimmten örtlichen Bereich eine Straftat begehen werden – so für das Aufenthaltsverbot –. Daher ist es konsequent, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Meldeauflage ebenfalls auf Tatsachen abstellen, welche die Annahme rechtfertigen, dass der Adressat Straftaten begehen wird.

V. Fazit und Ausblick

Die Meldeauflage stellt eine seit Jahren praktizierte Maßnahme der Polizeibehörden dar. Ihrem Inhalt und Zweck entsprechend enthält sie Elemente einer Vorladung sowie eines klassischen Aufenthaltsverbotes, da beide Maßnahmen miteinander kombiniert werden. Die Meldeauflage beschränkt die Bewegungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG i.V.m. Art. 104 Abs. 1 GG und greift darüber hinaus in die Frei-

zügigkeit nach Art. 11 Abs. 1 GG sowie u.U. auch in die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG ein.

Daher muss eine entsprechende Regelung auch in die Polizeigesetze von Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, dem Saarland und Thüringen integriert werden, da andernfalls der Erlass von Meldeauflagen für rechtswidrig erklärt werden muss.

Gleichzeitig hat dieses Erfordernis auch Wirkungen für andere neue und wesentlich modernere polizeiliche Maßnahmen. Gerade in diesen Bereichen ist über spezifische Rechtsgrundlagen zu diskutieren. Hierzu zählen insbesondere solche, die dem Bereich der digitalen Informationsverarbeitung zur Gefahrenabwehr zuzurechnen sind. Man denke etwa an Predictive Policing – also die Vorhersage der Wahrscheinlichkeit künftiger Straftaten und damit die Möglichkeit deren Verhinderung – oder auch den generellen und verbesserten Datenaustausch zwischen den unterschiedlichen Polizeien – etwa durch Schaffung einheitlicher Verbundsysteme mit zentraler Datenhaltung –.

Das Polizeirecht erweist sich daher auch weiterhin als ein besonders dynamisches Rechtsgebiet, das stetig auf die aktuellen Herausforderungen passgenau mit hinreichenden Rechtsgrundlagen reagieren muss.

Berichte

Das Kommunalverfassungsrecht vor der digitalen Herausforderung

Vortragsveranstaltung anlässlich des 40-jährigen Bestehens des Freiherr-vom-Stein-Instituts in Münster

von RA Prof. Dr. Bernhard Stüer (Münster/Osnabrück)

Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr vom und zum Stein (1757–1831) gilt auch heute noch als einer der bedeutendsten Staatsdiener in der deutschen Geschichte und gemeinsam mit Karl August Fürst von Hardenberg (1750–1822) als Begründer der Preußischen Reformen. Seine »Nassauer Denkschrift« von Juni 1807 wird nicht selten als Geburtsurkunde der modernen kommunalen Selbstverwaltung bezeichnet. So lag es nahe, dass auf Initiative des Kommunal- und Planungsrechtlers Prof. Dr. Werner Hoppe (Münster) (1930–2009) und des Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds des Landkreistages NRW Dr. h. c. Adalbert Leidinger (Düsseldorf) (1926–2019) vor 40 Jahren unter diesem Namen das Freiherr-vom-Stein-Institut (FSI) als wissenschaftliche Forschungsstelle des Landkreistages NRW an der Universität Münster gegründet wurde.

Eine »Hommage an Janus, den Gott der An-Institute«, hatte Werner Hoppe bei seinem Abschied vom FSI dem staunenden

wie ebenso schmunzelnden Publikum – den Begriff des An-Instituts erklärend – zum Geschenk gemacht (Stüer, DVBl 1998, 462): »Wer im Hotel Adlon in Berlin Tagliolini-Krakensalat mit Vongole und Scampi an der Kartoffelnudel und sodann Birne in Balsamico an Vanillepolenta, Rosmarineis und Parmesan bestellt und den Blick auf das Brandenburger Tor genießt, denkt wohl kaum an die Beziehung zwischen dieser mit den Worten »an« hergestellten Speisenverbindung einerseits und Wort und Begriff »an« in § 36 Universitätsgesetz NRW andererseits«.

Aufgabe des FSI, das zum 01.04.1981 seine Arbeit aufnahm, ist die kommunal- und staatswissenschaftliche Grundlagenarbeit, ferner die Verbindung zwischen der kommunalen Praxis und der Wissenschaft sowie die Herstellung eines Erfahrungsaustauschs zwischen beiden Bereichen. Und Werner Hoppe hatte bereits damals hinzugefügt: »Zu denken ist an die

Verknüpfung von Wissenschaftstransfer in die Praxis einerseits und von Erfahrungs- und Problembewusstseinstransfer aus der Praxis in die Wissenschaft andererseits, an die Erkenntnis und Einspielung von Problemen aus der Praxis, an die Hilfestellung, Beratung und das Angebot an Denkweise der Theorie für die Praxis.«

Das Kommunalverfassungsrecht steht vor großen digitalen Herausforderungen, umschrieb der Geschäftsführende Direktor *Prof. Dr. Hinnerk Wißmann* die sich wandelnden Aufgaben in einer Präsenzveranstaltung, zu der das FSI Gründungsmitglieder, Wegbegleiter, Mitarbeiter und Freunde, unter ihnen auch den langjährigen Leiter *Prof. Dr. Janbernd Oebbecke* (Münster) und seine Nachfolger aus den Anfangsjahren *Prof. Dr. Alexander Schink* (Bonn), *Prof. Dr. Martin Schulte* (Dresden/Leipzig), *Prof. Dr. Angela Faber* (Köln) sowie mit *Prof. Dr. Dirk Ehlers* (Münster) und *Prof. Dr. Friedrich Schoch* (Freiburg) weitere dem Institut über viele Jahre verbundene Staatsrechtslehrer in den Festsaal des Erbdrostenhofes geladen hatte. An dieser stadtbildprägenden Stelle des nach den Plänen des bedeutendsten Baumeisters des Westfälischen Barocks *Johann Conrad Schlaun* errichteten Adelspalastes an der ältesten Handelsstraße im westfälischen Münster war das FSI bereits vor 40 Jahren gegründet worden (zum 10-jährigen Festakt in der Aula des ebenfalls nach den Plänen von *Schlaun* erbauten Schlosses *Stüer*, DVBl 1991, 798; zu Folgeveranstaltungen *Stüer*, DVBl 1996, 24; *Stüer/Freisburger*, DVBl 1998, 462, auf Einladung von *Dr. Rolf Gerlach*, Präsident des Westfälisch-Lippischen Sparkassen- und Giroverbandes Münster).

Die Corona-Pandemie hat seit fast zwei Jahren auch auf die Beratungsabläufe der Kommunen eingewirkt, beschrieb *Prof. Dr. Johannes Hellermann* (Universität Bielefeld) den verstärkten Einsatz digitaler und hybrider Formate. Damit können Vorteile etwa durch den Wegfall von Reisezeiten oder eine straffere Beratung verbunden sein. Zugleich können sich aber auch Nachteile durch einen Verlust von unmittelbaren Begegnungen und persönlichen Kontaktnahmen ergeben. Auch die Interaktionsmöglichkeiten können darunter leiden. In welchem Umfang digitale Formate durch das Kommunalverfassungsrecht ermöglicht werden, ist bisher vielfach unregelt. So erklärt es sich, dass hierzu unterschiedliche Auffassungen vertreten werden. Während die Sitzungen vorbereitende Fraktionsberatungen durchaus online abgehalten werden können, könnten sich bei den Beratungen und Entscheidungen kommunaler Gremien vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips durchaus strengere Anforderungen ergeben. Ob wirklich alles erlaubt ist, was nicht ausdrücklich verboten ist, da war sich der Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Finanz- und Steuerrecht nicht ganz so sicher, zumal auch die Öffentlichkeit über die kommunalen Entscheidungsprozesse informiert werden müsse. Die in einzelnen kommunalrechtlichen Regelungen eröffneten Experimentierklauseln könnten da wohl auch nicht allgemein weiterhelfen, sodass eine gesetzliche Regelung zweckmäßig sei.

In Bayern hat der Gesetzgeber inzwischen für die Sitzungen der Kreistage eine Teilnahme durch Ton-Bild-Übertragung ermöglicht, erläuterte *Prof. Dr. Martin Burgi* (LMU München) die bis Ende 2022 befristete Regelung in § 41a LKrO. Kreisräte können danach an den Sitzungen des Kreistages mittels Ton-Bild-Übertragung teilnehmen, soweit der Kreistag dies in der Geschäftsordnung zugelassen hat. Der Beschluss be-

darf einer Zweidrittelmehrheit der abstimmenden Mitglieder des Kreistags. Zugeschaltete Kreisräte gelten in diesem Fall als anwesend i.S.v. Art. 41 Abs. 2 LKrO. Der Landrat muss allerdings persönlich am Ort der Sitzung anwesend sein. Nur die Kreisräte können zugeschaltet werden, beschrieb der Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht die Möglichkeiten einer hybriden Sitzung.

Die Sitzungsteilnahme mittels Ton-Bild-Übertragung ist ausgeschlossen, soweit die Sitzung als solche oder Beratungsgegenstände geheim zu halten sind oder nach den entsprechenden Vorschriften der Geheimhaltung unterliegen. Der Landrat und die Kreisräte müssen sich in der Sitzung gegenseitig optisch und akustisch wahrnehmen können. Auch für die im Sitzungssaal anwesende Öffentlichkeit muss eine entsprechende Wahrnehmbarkeit des Beratungs- und Entscheidungsablaufs gegeben sein. Der Landkreis hat nach der bayerischen Regelung dafür Sorge zu tragen, dass in seinem Verantwortungsbereich die technischen Voraussetzungen für eine Zuschaltung mittels Ton-Bild-Übertragung während der Sitzung durchgehend besteht. Ein Verstoß ist unbeachtlich, falls die zunächst nicht zugeschalteten Kreisräte rügelos an der Beschlussfassung teilnehmen. Ist die Plattform bereitgestellt und ein Kreisrat zugeschaltet oder ein entsprechender Test durchgeführt, wird vermutet, dass der Grund für eine Nichtzuschaltung eines Kreisrates nicht im Verantwortungsbereich des Landkreises liegt. Bei nicht öffentlichen Beratungsgegenständen haben die zugeschalteten Kreisräte dafür Sorge zu tragen, dass die Übertragung in ihrem Verantwortungsbereich nur von ihnen wahrgenommen werden kann.

Eine Gemeindeverfassung muss so gebildet sein, dass eine lebendige Teilnahme des einzelnen angeregt wird. Denn eine persönliche Beteiligung schützt zugleich vor Aufgeblasenheit, hatte der Namensgeber des FSI in weiser Voraussicht eine zentrale Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung beschrieben, woran *Burgi* erinnerte.

Deutschland handelt zu kompliziert und verfängt sich nicht selten in einer Komplexitätsfalle, vermutete *Prof. Dr. Christoph Görisch* (Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW, Münster). Zugleich sprach er sich dafür aus, die kommunalrechtlichen Regelungen nicht nur aus der damaligen Sicht des historischen Gesetzgebers zu betrachten. Denn dieser habe die aktuellen Herausforderungen nicht vorhersehen können. Es spreche daher Überwiegendes dafür, nicht am Wortlaut der gesetzlichen Regelungen zu kleben und unter den »Erschienenen« auch solche Sitzungsteilnehmer zu verstehen, die zwar am Verhandlungsort nicht körperlich anwesend, aber online zugeschaltet worden seien. Die Gemeinde müsse hier einen eigenverantwortlichen Regelungsspielraum haben, etwa in der Hauptsatzung digitale oder hybride Elemente zu ermöglichen.

Diese weite Auslegung der kommunalen Gestaltungsspielräume erschien einigen Teilnehmern in der von *Dr. Martin Klein*, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages NRW (Düsseldorf), geleiteten *Diskussion* wohl doch etwas problematisch und sie sprachen sich für eine klare landesgesetzliche Grundlage als Voraussetzung der Einführung digitaler und hybrider Formate als eigenständige Ergänzungen von Präsenzveranstaltungen aus. Das gelte vor allem für Beschlüsse, Abstimmungen und

Wahlen, die nicht nur in Normenkontrollverfahren durch die Gerichte kontrolliert werden könnten und nicht zuletzt auch bei Bezügen zum Fachrecht auf eine sichere, gerichts-feste Rechtsgrundlage angewiesen seien. Kommunalrechtliche Regelungen über die »Erschienenen« könne man nicht einfach in einen Verzicht auf eine körperliche Anwesenheit am Beratungsort uminterpretieren.

In der katholischen Kirche war für die Seligsprechung im Mittelalter als Alternative zum Märtyrertod die Gnadengabe der Bilokation als Zeichen des Wunderwirkens ein probates Mittel. Die Seligen mussten an einem Ort physisch anwesend sein und zugleich an einem anderen Ort erscheinen. Das wird vielfach heute noch von den Notaren beurkundet, wenn sie die »Erschienenen« – zumeist als von Person bekannt – namentlich aufführen, wobei vielleicht nicht ganz klar ist, ob die Beteiligten nach dem Wortlaut der Verhandlung am Ort der Beurkundung tatsächlich anwesend sind oder lediglich von irgendwoher vielleicht sogar aus dem Jenseits erscheinen. Die Heiligen im Mittelalter mussten sogar über die Gnadengabe

der Multilokation verfügen. Sie mussten neben ihrer Anwesenheit an einem Ort zugleich an mindestens zwei weiteren Orten mit ihren Wundertaten in Erscheinung treten.

Ob diese mittelalterliche Kanonisierung auch jetzt noch ihre Strahlkraft für das heutige Kommunalrecht entfalten kann, entließ manchen Teilnehmer der Veranstaltung nach dem die Beratungen abschließenden Sektempfang doch etwas nachdenklich in den Abendhimmel der lichtergeschmückten Domstadt zwischen Erbdrostenhof, Lambertikirche und Prinzipalmarkt. »Nur wer das Gegenwärtige aus dem Vergangenen entwickelt, kann ihm einen festen Platz in der Zukunft sichern«, hatte bereits *Freiherr vom Stein* den Reisenden durch die Jahrhunderte mit auf den Weg gegeben. Ob er damit allerdings auch einen Freibrief für die eigenständige Uminterpretation anderslautender Gesetze der Kreis- und Gemeindeordnungen und damit einen Vorrang für Regelungen in kommunalen Satzungen erteilen wollte, steht wohl nicht nur im Münsterland auch weiterhin in den Sternen.

Buchbesprechungen

Silvia Suteu, Eternity Clauses in Democratic Constitutions. 2021. 336 S. Ln. GBP 80,00. Oxford University Press, New York. ISBN 978-0-198-85886-7.

Repräsentieren Präambeln den »Geist« einer Verfassung (siehe: *Wim Voermans, u.a. [Hrsg.]*, *Constitutional Preambels*, 2017, dazu: *Fuchs*, DÖV 2018, 714) und Übergangs- und Schlussbestimmungen ihr »Gedächtnis« (siehe: *Patrick Wegner*, *Die Übergangs- und Schlussbestimmungen des Grundgesetzes*, 2021, dazu: *Fuchs*, DVBl 2021, i.E.), dann können und müssen »Ewigkeitsklauseln« wohl als ihr »Herzstück« angesehen werden (dazu schon: *Richard Albert, u.a. [Hrsg.]*, *An Unamendable Constitution?* 2018). *Silvia Suteu* vom University College London nimmt sich dieses »beyond the mainstreams of constitutional theory« (S.VII) angesiedelten bemerkenswerten Verfassungsspezifikums exklusiv an, seinen Erscheinungsformen, Funktionen, Implikationen, Konsequenzen und, was ihr spezielles Interesse findet, seinen Gefahren. Letzteres macht den mit Art. 79 Abs. 3 GG großgewordenen Juristen allerdings sofort hellhörig. Hat er doch internalisiert, dass der verfassungsfeste Gehalt dieser Vorschrift nichts anderes als die Antwort des Verfassungsgebers auf mehr als leidvolle deutsche Erfahrungen in und mit der Vergangenheit und konstitutionelle Vorsorge vor deren Wiederholung, also das genaue Gegenteil einer Gefahr, nämlich Gefahrenabwehr ist! Das würde jedoch auch die Autorin nicht anders sehen. Denn Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft, Starrheit und Flexibilität, Bewahrung und Veränderung, Fortschritt, Stillstand oder gar Rückschritt sind genau die Pole, zwischen denen sich auch ihre ganze Studie bewegt.

Art. 79 Abs. 3 GG, den sie nicht übersieht, ist ihr dabei ein Beispiel für akzeptable und unstreitig legitime »Unamendability as the Embodiment of Constitutional Identity« (S. 89 ff., so schon BVerfG, zuletzt etwa: BVerfGE 135, 317/405 -ESM-). Er verwirklicht jedoch auch ihre Kriterien für »Unamendability as the Embodiment of the Constitution's Basic Structure or Minimum Core« (S. 125 ff.) oder aber auch für »Unamendability as an Instrument of Militant Democracy« (S. 17 ff.). Natürlich können solche Klauseln aber auch weit weniger hehren Zwecken dienen. Diese und das den Ewigkeitsklauseln zweifelsohne innewohnende Missbrauchspotential sind es vor allem, die den kritischen Blick der Autorin auf ihr Untersuchungsobjekt bestimmen: Zementierung von Majoritäts- und Exklusivitäts-, ja womöglich Herrschaftsansprüchen und Immunisierung gegen Opposition, Kritik, Veränderung oder Reform mit Hilfe von Ewigkeitsklauseln sind in der Tat alles andere als erstrebenswert und hätten große Schwierigkeiten, einen demokratischen Stresstest zu bestehen. Die Autorin ist hier unnachgiebig: derartige Ziele mit einer Ewigkeitsformel verfolgen zu wollen, sei nicht nur illegitim, sondern widerstreite dem Demokratieprinzip fundamental. Allerdings können Ewigkeitsklauseln aber auch mit gänzlich anderen und weitaus unverdächtigeren, wenn auch nicht weniger komplizierten Problemlagen in Konflikt geraten. Etwa mit Partizipationswünschen des Volkes an Verfassungsänderungen (S. 204 ff.), mit dem transnationalen Charakter von in Bezug genommenen Werten oder mit Einbindungen nationaler Verfassungen in globale Konstitutionalisierungs- oder Governancekontexte (S. 169 ff.). Auch aus derartigen Konflikten könnten in der Tat und ganz im Sinne