

09.12.2021

Beschlussempfehlung und Bericht

des Innenausschusses

zu dem Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/11673

2. Lesung

Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

Berichterstatter

Abgeordneter Daniel Sieveke

Beschlussempfehlung

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD - Drucksache 17/11673 - wird abgelehnt.

Datum des Originals: 08.12.2021/Ausgegeben: 10.12.2021

Bericht

A Allgemeines

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD - Drucksache 17/11673 - wurde vom Plenum nach 1. Lesung am 11. November 2020 einstimmig an den Innenausschuss - federführend - sowie an den Hauptausschuss überwiesen.

Nach dem Übergang der Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht vom Bund auf die Länder beabsichtigt die Fraktion die Schaffung eines Versammlungsgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen mit der Gewährleistung des Schutzes der Versammlungsfreiheit. Versammlungen sollen als Ausdruck der Freiheitsausübung gesehen, Rechtsklarheit für Bürger und Behörden und ein Regelungsanspruch für alle Versammlungsformen und Versammlungsrechtsfragen geschaffen werden. Eine Modernisierung des Versammlungsrechts soll in neuen Regelungen für aktuelle Entwicklungen und Tendenzen der Versammlungswirklichkeit Gestalt annehmen.

B Beratung

Der Innenausschuss hat sich mit dem Gesetzentwurf in seinen Sitzungen am 19. November 2020, 6. Mai 2021 und 8. Dezember 2021 befasst.

In der Sitzung am 19. November 2020 wird eine Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Diese wird nach einer Vereinbarung, sie mit dem später eingebrachten Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/12423, zu verbinden, am 6. Mai 2021 vom Innenausschuss und Rechtsausschuss gemeinsam durchgeführt. Der Hauptausschuss brachte sich nachrichtlich in das Anhörungsverfahren ein. Der Rechtsausschuss ist bei dem Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/12423, ebenfalls zur Mitberatung aufgerufen.

Die geladenen Sachverständigen sind der Einladung 17/1817 zu entnehmen.

Die Sachverständigen waren gebeten, im Vorfeld der Anhörung schriftlich Stellung zu dem Antrag zu nehmen. Den Ausschüssen liegen zur Anhörung folgende Stellungnahmen vor:

Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk NRW	Stellungnahme 17/3757
Professor Dr. Christoph Gusy Universität Bielefeld Fakultät für Rechtswissenschaft	Stellungnahme 17/3778
Lt. Polizeidirektor a.D. Thomas Dammers Aachen	Stellungnahme 17/3780
Professor a.d. Hartmut Brenneisen Preetz	Stellungnahme 17/3805
Professor Dr. Norbert Ullrich Duisburg	Stellungnahme 17/3812

Professor Dr. Frank Braun Hagen	Stellungnahme 17/3815
Professor Dr. Christian von Coelln Köln	Stellungnahme 17/3817
ver.di Landesbezirk NRW, Düsseldorf	Stellungnahme 17/3829
Professor Dr. Clemens Arzt Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	Stellungnahme 17/3834
Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz Würzburg	Stellungnahme 17/3851
Professor Dr. Markus Thiel Deutsche Hochschule der Polizei	Stellungnahme 17/3858
Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöehler Münster	Stellungnahme 17/3890

Darüber hinaus gehen den Ausschüssen folgende Eingaben zu:

Parents for Future Germany, Köln	Stellungnahme 17/3788
Gewerkschaft der Polizei NRW	Stellungnahme 17/3813
NeueRichtervereinigung	Stellungnahme 17/3823
VVN-BdA	Stellungnahme 17/3857
Fanhilfe Dortmund	Stellungnahme 17/3885
Landesjugendring NRW	Stellungnahme 17/3893
Bochumer Montagsdemo	Zuschrift 17/577
Integrationshaus e.V., Köln	Zuschrift 17/604

In der Anhörung am 6. Mai 2021 nimmt neben den oben genannten Sachverständigen und Interessenvertretungen Professor Dr. iur. habil. Michael Elicker, Staatsrechtslehrer, Hochschullehrer für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Steuer und Finanzrecht an der Universität des Saarlandes, mündlich Stellung. Die Anhörung ist mit Ausschussprotokoll 17/1406 dokumentiert.

Der zur Mitberatung aufgerufene Hauptausschuss empfiehlt dem Innenausschuss, den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD abzulehnen.

Zu der Sitzung am 8. Dezember 2021 legt die Fraktion der SPD mit Drucksache 17/15653 und Drucksache 17/15888 zwei Änderungsanträge zu ihrem Gesetzentwurf vor.

Die Beratung des Innenausschusses am 8. Dezember 2021 findet in gemeinsamer Sitzung mit dem Rechtsausschuss statt.

Die **Fraktion der CDU** tritt Vorwürfen, die Gesetzesberatung zunächst möglichst rasch durchführen zu wollen und später verschleppt zu haben, energisch entgegen. Sie hebt hervor, dass es ihnen ein besonderes Anliegen ist, die Gesetzentwürfe in einem geordneten

parlamentarischen Verfahren zu beraten. Die Fraktion habe sich intensiv mit strittigen Punkten auseinandergesetzt, viele Gespräche gesucht und Argumente abgewogen. Wiewohl die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht bereits im Jahr 2006 vom Bund auf die Länder übergang, sei Nordrhein-Westfalen nun das siebte Bundesland, welches Landesrecht schaffe. Die Koalition löse mit der anstehenden Verabschiedung eines Versammlungsgesetzes ein weiteres Wahlversprechen ein.

Mit Blick auf die beiden von den regierungstragenden Fraktionen zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung vorgelegten Änderungsanträge - Drucksache 17/15821 und Drucksache 17/15897 - verweist die Fraktion der CDU darauf, dass strittige Punkte aufgelöst und Konkretisierungen vorgenommen worden seien. Akzeptanz sei ihnen sehr wichtig. Die nordrhein-westfälische Polizei könne in Zukunft weitaus rechtssicherer in Versammlungsgeschehen agieren. Das Gesetz ermögliche Versammlungsleitungen und Versammlungsteilnehmern gegenüber den bundesgesetzlichen Regelungen eine bessere Orientierung. Bereits die Anhörung habe deutlich gemacht, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Bundesgesetz mit sich bringt. Die Fraktion der CDU hält fest, dass dem Gesetzentwurf keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen gebracht worden seien.

Gemeinsam mit der Fraktion der FDP sei es gelungen, für widerstreitende Interessen eine ausgewogene Lösung in Gestalt des modifizierten Gesetzentwurfs der Landesregierung zu finden. Damit sei ein neuer Meilenstein in der Gesetzesgeschichte Nordrhein-Westfalens gelungen.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der SPD habe das schleswig-holsteinische Gesetz zum Vorbild und lasse zeitgemäße Befugnisse vermissen. Wiewohl dessen Titel „Versammlungsfreiheitsgesetz“ es suggeriere, sei es nicht in besonderem Maße freiheitsorientiert. Die Fraktion der SPD lasse sich bei ihrem Gesetzentwurf davon leiten, dass das Gesetz nicht vorrangig als Gefahrenabwehrrecht fungieren solle. In dieser Konsequenz könne die Fraktion der CDU die Einschätzung nicht teilen, da es auch einen klaren Schutzauftrag des Staates gebe.

Die **Fraktion der SPD** führt eingangs aus, dass sie dem Gesetzentwurf der Landesregierung und den diesbezüglichen Änderungsanträgen der Koalition nicht zustimmen kann und sie die positive Einschätzung der Koalition bei der Bewertung des Gesetzentwurfs der Landesregierung nicht verwundert. Sie erkennt an, dass von der Koalition Anregungen aus der Anhörung aufgegriffen und versucht wurde, diese umzusetzen.

Für die Fraktion der SPD sind Freiheitsrechte immer als ebensolche zu sehen: als Abwehrrechte des Bürgers gegenüber dem Staat. Beim Versammlungsrecht stünde die Frage an, ob es restriktiv oder freiheitlich geregelt werden solle. Sie konstatiert, dass das seit Jahresbeginn andauernde Beratungsverfahren zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung vielleicht Verbesserungen mit sich gebracht habe, es aber immer noch nicht gut sei. Allein auf die Umsetzung von Wahlversprechen komme es nicht an.

Die Fraktion der SPD hebt hervor, dass der lang erwartete Änderungsantrag der regierungstragenden Fraktionen zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung am 6. Dezember 2021, somit zwei Tage vor der Schlussberatung im Ausschuss, eingebracht wurde. Sie stellt Mutmaßungen über die ausschlaggebenden Einflüsse bei dessen Ausgestaltung an, u.a. dass sich liberale Ansichten den restriktiven hätten unterordnen müssen. Sie selbst habe sich mit den beabsichtigten Änderungen trotz der Kürze der Zeit intensiv auseinandergesetzt und komme zu dem Resümee, dass es den regierungstragenden Fraktionen nicht Ernst mit der parlamentarischen Beratung sei. Wie erfreulicherweise beim Polizeigesetz praktiziert, sei für ein transparentes Beratungsverfahren beim Versammlungsrecht eine erneute Anhörung angezeigt und die Fraktion hoffe, dass dies die Fraktion der FDP gleich vorschlagen werde. Jedenfalls beantragt die Fraktion der SPD die Durchführung einer erneuten Anhörung.

Die schwerwiegendsten Kritikpunkte der Fraktion der SPD an dem Gesetzentwurf der Landesregierung hätten trotz der vorliegenden Änderungsanträge Bestand. Nicht jedes Vorkommnis dürfe, wie es das Gesetz der Landesregierung vorsehe, schwerwiegender als eine

Ordnungswidrigkeit eingeordnet werden. Der Begriff des Störers sei noch nicht hinreichend definiert. Und es könne nicht angehen, dass man sich bereits im Bereich der Anmeldung einer Versammlung der Gefahr aussetze, möglicherweise im Straftatbereich verfolgt zu werden.

Die **Fraktion der FDP** schickt ihren Ausführungen voraus, dass es gut und richtig ist, dass Nordrhein-Westfalen jetzt ein modernes Versammlungsgesetz auf den Weg bringt, welches Bürgerrechte stärkt, Versammlungen schützt und mit den Modifizierungen mehr Rechtssicherheit schafft.

Die Vorgängerregierung hätte die seit 2006 bestehende Gesetzgebungskompetenz in Anspruch nehmen können, um selbst ein Versammlungsgesetz zu verabschieden, aber es habe wohl an Mut gefehlt oder die regierungstragenden Fraktionen hätten an wichtigen Punkten nicht übereinkommen können. Die jetzige Koalition sei anders aufgestellt.

In der Tat habe man sich der Anregungen und Bedenken der Sachverständigen angenommen und sich dann auf essenzielle Aspekte fokussiert. Genau darin unterschieden sich auch die beiden zur Beratung vorliegenden Gesetzentwürfe. Im Gesetzentwurf der Fraktion der SPD seien die „schwammigen Begrifflichkeiten“ nicht geeignet, Freiheit zu gewährleisten. Die Koalition habe Klarstellungen insbesondere hinsichtlich des „Militanzverbots“, bei Gegendemonstrationen, bei den Kontrollstellen und bei den Grenzen bei Video- und Tonaufzeichnungen vorgenommen. Man habe eine Evaluation vorgesehen, um eine Prüfung zu gewährleisten, und zudem die Gedenktage als Regelung im Gesetz. Eine Auflistung der Orte, wie sie die Fraktion der SPD vorsehen wolle, gehe zu weit. Die Klarstellungen seien allerdings auch nicht so schwerwiegend als das eine neuerliche Anhörung von Sachverständigen durchgeführt werden müsse.

Keinesfalls sei das Beratungsverfahren im Eiltempo durchlaufen worden, sondern in einem geordneten, guten Verfahren. Die Koalitionsfraktionen hätten ihre Hausaufgaben gemacht.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erachtet eine neuerliche Anhörung als geboten. Es verblieben auch mit den Änderungsanträgen der Koalition Unklarheiten, z.B. zum Demonstrationsverbot auf Autobahnen, zu den Grenzen bei Video- und Tonaufzeichnungen. Die gewählten Formulierungen gewährten nach ihrer Einschätzung an einigen Stellen Einblick in das Verständigungsverfahren der Koalitionsfraktionen. Erst nach der großen Demonstration in Nordrhein-Westfalen gegen den Gesetzentwurf habe man in Berlin wahrgenommen, wie die Fraktion der FDP in Nordrhein-Westfalen agiere. Zuvor habe die FDP den Gesetzentwurf der Landesregierung begrüßt, danach habe sich die FDP neu positioniert und Änderungen in Aussicht gestellt.

Zum parlamentarischen Beratungsverfahren moniert die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, dass nach der Anhörung auf Veranlassung der Koalitionsfraktionen erst jetzt, in der Schluss-sitzung, erstmalig eine Aussprache vorgenommen wird. Sie mutmaßt, dass auch die Bundestagswahl Anlass einer weiteren zeitlichen Verschiebung gewesen ist.

Die Änderungsanträge der Koalitionsfraktionen enthielten begrüßenswerte Klarstellungen. Es seien aber bei weitem nicht alle Kritikpunkte aufgegriffen worden, z.B. bei der Bestimmung der Versammlungsleitung, Unklarheiten beim Störungsverbot, die behördlichen Ablehnungsrechte, der Datenschutz, die Datenerhebung und zum jetzt umbenannten Militanzverbot. In diesem Zusammenhang verweist die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf eine nach ihrer Ansicht unsägliche Textpassage in der Gesetzesbegründung. Diese sei den Initiatoren offenbar entgangen, denn sie hätten die Möglichkeit, mit den Änderungsanträgen eine Klarstellung dazu zu treffen, nicht genutzt. Die nun angedachte Aufnahme der Gedenktage sei begrüßenswert, aber auch die konkrete Nennung der Orte, wie die Fraktion der SPD dies plane.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hält fest, dass das Gesetz den Duktus eines Gefahrenabwehrrechts in sich trägt und Modernität und Freiheit in Frage stellt. Die Fraktion lehne nicht reflexartig Regierungsentwürfe ab, tue dies im vorliegenden Fall nach intensiver Prüfung.

Auch die **Fraktion der AfD** zeigt sich ob des zeitlichen Verlaufs des Beratungsverfahrens irritiert und bezweifelt das Erfordernis einer kurzfristigen Beschlussfassung, ohne weitere Anhörung. Der Gesetzentwurf der Landesregierung beinhalte begrüßenswerte Regelungen wie z.B. das Militanzverbot und das Störungsverbot. Es fehle jedoch auch an Regelungen. Die Fraktion stellt beispielhaft die Frage in den Raum, wie Gefahren erkannt werden könnten, wenn die Kommunikation innerhalb einer Demonstration nicht auf Deutsch erfolge.

Die Fraktion der AfD kündigt an, zur 2. Lesung Änderungsanträge einbringen und sich aus diesem Grund bei den jetzigen Abstimmungen zu dem Gesetzentwurf der Landesregierung enthalten zu wollen.

Über die beiden vorliegenden Änderungsanträge zum Gesetzentwurf der Fraktion der SPD hinaus werden keine weiteren Änderungsanträge aus den Fraktionen eingebracht.

C Abstimmung

Der Innenausschuss lehnt den Änderungsantrag der Fraktion der SPD - Drucksache 17/15653 - mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ab.

Der weitere Änderungsantrag der Fraktion der SPD - Drucksache 17/15888 - wird ebenso mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Der Innenausschuss empfiehlt sodann gleichfalls mit den Stimmen der Fraktionen von CDU, FDP und AfD gegen die Stimmen der Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Gesetzentwurf der Fraktion der SPD - Drucksache 17/11673 - abzulehnen.

Daniel Sieveke
Vorsitzender