



Innenausschuss (80.) und Rechtsausschuss (73.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

6. Mai 2021

Düsseldorf – Haus des Landtags

9:02 Uhr bis 13:20 Uhr

Vorsitz: Daniel Sieveke (CDU) (IA)

Dr. Werner Pfeil (FDP) (RA)

Protokoll: Sitzungsdokumentarischer Dienst

Verhandlungspunkt:

Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

3

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/11673

In Verbindung mit:

Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungs- gesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (Versammlungs- gesetzEinführungsgesetz NRW – VersGEinfG NRW)

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 17/12423

Stellungnahme 17/3757
Stellungnahme 17/3778 – Neudruck
Stellungnahme 17/3780
Stellungnahme 17/3805

Stellungnahme 17/3812 – Neudruck

Stellungnahme 17/3815

Stellungnahme 17/3817

Stellungnahme 17/3829

Stellungnahme 17/3834

Stellungnahme 17/3851

Stellungnahme 17/3858

Stellungnahme 17/3890

Weitere Eingaben:

Stellungnahme 17/3788

Stellungnahme 17/3813

Stellungnahme 17/3823

Zuschrift 17/577

Zuschrift 17/604

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

* * *

Innenausschuss (80.)

06.05.2021

Rechtsausschuss (73.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD
Drucksache 17/11673

In Verbindung mit:**Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (VersammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW – VersGEinfG NRW)**

Gesetzentwurf
der Landesregierung
Drucksache 17/12423

Stellungnahme 17/3757
Stellungnahme 17/3778 – Neudruck
Stellungnahme 17/3780
Stellungnahme 17/3805
Stellungnahme 17/3812 – Neudruck
Stellungnahme 17/3815
Stellungnahme 17/3817
Stellungnahme 17/3829
Stellungnahme 17/3834
Stellungnahme 17/3851
Stellungnahme 17/3858
Stellungnahme 17/3890

Weitere Eingaben:

Stellungnahme 17/3788
Stellungnahme 17/3813
Stellungnahme 17/3823

Zuschrift 17/577
Zuschrift 17/604

– Anhörung von Sachverständigen (s. *Anlage*)

Vorsitzender Daniel Sieveke: Ich begrüße die Mitglieder des Innenausschusses sowie die Mitglieder des Rechtsausschusses unter der Leitung des Kollegen Dr. Pfeil. Ich begrüße ebenfalls diejenigen, die sich digital zugeschaltet haben. Ich freue mich, dass Sie, sehr geehrte Sachverständige, heute der Einladung hier in den Saal oder per Videozuschaltung gefolgt sind, sowie die Medienvertreter zu unserer 80. Sitzung des Innenausschusses und zur 73. Sitzung des Rechtsausschusses.

Die Einberufung der Ausschüsse erfolgte mit Sitzungseinladung 17/1817. Ich gehe mit dem Einvernehmen der Tagesordnung aus.

Innenausschuss (80.)

06.05.2021

Rechtsausschuss (73.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Der Parlamentarische Krisenstab Pandemie hat beschlossen, dass die Sitzungen der Ausschüsse im Landtag mit deutlich reduzierten Ausschussmitgliederzahlen durchgeführt werden sollen. Die Sitzung wird deswegen auch per Live-Videostream im Internet übertragen.

An Sie, sehr geehrte Sachverständige gerichtet, noch einmal der Hinweis: Mit der Teilnahme als Sachverständige an dieser Anhörung haben Sie sich mit dem Streamen einverstanden erklärt. Mir ist kein Widerspruch bekannt geworden.

Für die Interessierten am Live-Stream der Hinweis: Bei den Wortbeiträgen der zugeschalteten Sachverständigen können Sie aus technischen Gründen lediglich deren Stimmen hören, deren Bilder sind nur hier im Saal zu sehen.

Das zeitliche Ende der Anhörung ist auf spätestens 13:00 Uhr terminiert.

Wir treten somit in die Tagesordnung ein.

Ich danke den Sachverständigen für ihre vorab schriftlich eingereichten Beiträge. Die schriftlichen Stellungnahmen bedeuten eine wesentliche Arbeitserleichterung auch für die Abgeordneten. Überdrucke der Stellungnahmen liegen im Eingangsbereich aus.

Wie bereits im Einladungsschreiben mitgeteilt, ist ein Eingangsstatement nicht vorgesehen. Die Abgeordneten werden sich vielmehr direkt mit Fragen an Sie wenden. Ich werde zunächst einige Fragen aus dem Kreis der Abgeordneten sammeln und bitte dann die Sachverständigen, in der Reihenfolge des Ihnen vorliegenden Tableaus, diese zu beantworten.

Ich darf die Abgeordneten noch einmal darauf hinweisen, dass Herr Professor Schwarz wegen Terminkollision nur bis 12:00 Uhr zur Verfügung stehen kann und deswegen die Fragen an ihn auch zeitlich entsprechend angepasst werden sollten.

Da es sich auch um einen Gesetzentwurf der SPD handelt, erteile ich zunächst für die SPD-Fraktion Herrn Ganzke das Wort. Ich wünsche uns allen eine gute Beratung.

Hartmut Ganzke (SPD): Vielen Dank den beiden Herren Vorsitzenden in dieser gemeinsamen Beratung des Innen- und Rechtsausschusses. Als jemand, der jetzt seit neun Jahren Abgeordneter im Landtag von Nordrhein-Westfalen sein darf und schon einige Anhörungen erlebt hat, möchte ich eingangs sagen: Ich habe gelernt, dass es keine langweiligen Anhörungen gibt, aber es gibt spannendere und noch interessantere Anhörungen als andere. Deshalb will ich Ihnen allen danken, dass Sie in dieser Zeit teils sogar von weither zu uns gekommen sind. Wir haben auch einen Gast aus dem Norden. Vielen Dank, dass Sie die Anreise hierher gefunden haben. Aber auch den Damen und Herren an den Bildschirmen möchte ich danken – ich denke, das kann ich auch im Namen aller sagen –, dass Sie uns den Eindruck vermitteln, dass es sich hierbei um eine der interessanteren Anhörungen handelt, die der Landtag von Nordrhein-Westfalen durchführt.

In der ersten Runde werde ich und später auch die Herren Kollegen Wolf und Körfges Ihnen konkrete Fragen stellen.

Zunächst möchte ich Professor Brenneisen, Professor Gusy, Herrn Rechtsanwalt Achelpöhl und Herrn Professor von Coelln fragen. § 13 des Gesetzentwurfs der Landesregierung sieht als Verbotgrund auch die öffentliche Ordnung und somit ungeschriebene Regelungen vor. Halten Sie aus Ihrer sachverständigen Sicht dies verfassungsrechtlich für unbedenklich oder sind Sie der Ansicht, dass darauf verzichtet werden könnte.

Zweite Frage auch an alle gerichtet: Empfiehlt sich Ihrer Meinung nach, eine genaue Auflistung der symbolträchtigen Orte und Tage, so in § 13 Abs. 4 unseres Gesetzentwurfes bzw. § 19 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung, und zwar aus verfassungsrechtlicher Sicht eher direkt im Versammlungsgesetz oder über eine Verordnungsermächtigung durch eine eigenständige Rechtsverordnung? Oder sind Ihrer Ansicht nach beide Regelungsmöglichkeiten von Art. 8 Grundgesetz verfassungsrechtlich einwandfrei soweit Art. 70 der Landesverfassung von Nordrhein-Westfalen beachtet wird? Stichwort: Ist die Wesentlichkeitstheorie hier einschlägig bzw. ist sie anzuwenden?

Meine nächste Frage geht an Professor Gusy, Professor Brenneisen, Professor Arzt und Herrn Rechtsanwalt Achelpöhl. Herr Professor Gusy kritisiert in seiner Stellungnahme § 8 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs der Landesregierung, der besagt, dass die zuständige Behörde auf Antrag eine Befreiung vom Waffenverbot erteilen kann, wenn dies zum Schutz einer an der Versammlung teilnehmenden Person erforderlich ist. Herr Professor Gusy, können Sie Ihre Kritik bitte noch einmal auch für Nicht-Juristen erläutern? An die anderen habe ich die Frage: Wie bewerten Sie diese Vorschrift?

Dann habe ich noch zwei Fragen an den DGB. Ich denke, das ist ein Zeichen, dass der Deutsche Gewerkschaftsbund hier als Sachverständiger anwesend ist. Ist Ihrer Ansicht nach das Kooperationsgebot aus der gewerkschaftlichen Perspektive ausgewogen ausgestaltet? Wenn Sie der Ansicht sind, dass sei nicht der Fall, möchte ich gerne wissen, wie dies verändert werden könnte.

Letzte Frage: Warum ist die im § 12 des Entwurfs der Landesregierung vorgesehene Anforderung zur Meldung von Namen und Adressen von Ordernern und Ordnerinnen gerade auch für Sie aus Gewerkschaftssicht problematisch, und welche Auswirkungen hätte diese Regelung auf den Einsatz von meist ehrenamtlich tätigen Ordnerinnen und Ordnern? – Das waren meine Fragen für die erste Runde.

Dr. Christos Georg Katzidis (CDU): Vielen Dank an die beiden Vorsitzenden, vielen Dank an die Sachverständigen dafür, dass Sie Stellungnahmen eingereicht haben und heute für Fragen zur Verfügung stehen.

Ich werde direkt zu den Fragen kommen und möchte zunächst mit zwei grundlegenden Dingen starten. Die erste Frage richtet sich an Herrn Professor Thiel. Sie wenden sich in Ihrer Stellungnahme an mehreren Stellen ganz grundsätzlich gegen die Zielrichtung des Entwurfs der SPD-Fraktion, das Versammlungsfreiheitsrecht nicht als Gefahrenabwehrrecht, sondern als Grundrechtgewährleistungsrecht zu qualifizieren. Versammlungsrecht ist nach Ihrer Auffassung spezielles Gefahrenabwehrrecht, das zugleich aber auch dem Grundrechtsschutz verpflichtet ist. Vielleicht können Sie das näher

ausführen und etwas verdeutlichen. Sie führen auch an, dass man vor dem Hintergrund sogar die Frage nach der Legislativkompetenz aufwerfen müsste.

Die zweite grundlegende Frage geht an Herrn Professor Schwarz, an Herrn Professor Braun und an Herrn Dammers. Es gibt teilweise ganz heftige Kritik an dem Gesetzentwurf der Landesregierung. Manche sehen darin auch den Weltuntergang. Ich zitiere Herrn Professor Veltes: Zitat: Gute Nacht Deutschland, wenn dieses Gesetz durchkommt. – Wenn der Staat Freiheitsrechte gewährleisten soll, ist es dann nicht aus Ihrer Sicht zwingend notwendig, dass die Polizei notwendige Befugnisse braucht und Sanktionsnormen hat und es diese in dem Zusammenhang auch gibt? Ist es nicht Aufgabe der Polizei, die Versammlungsfreiheit zu gewährleisten und nicht zu beschränken? Teilen Sie insofern die Auffassung, oder würden Sie das anders bewerten?

Dann eine Frage zu § 2, zu den Begriffsbestimmungen, an Herrn Professor Ullrich und Herrn Professor Brenneisen. Würde es aus Ihrer Sicht Sinn machen, direkt alle wesentlichen unbestimmten Rechtsbegriffe gesetzlich zu definieren? Stichwort: Versammlung unter freiem Himmel, Versammlung in geschlossenen Räumen, Eilversammlung, Spontanversammlung, Gewalt, Gewalttätigkeit – diese ganzen Begriffe, die des Öfteren auftauchen und primärer Gegenstand sind.

Dann eine Frage zu § 4 an Herrn Professor Braun und an Herrn Professor Brenneisen. § 4 sieht vor, dass der Name des Veranstalters in einer öffentlichen Einladung anzugeben ist. Sehen Sie an dieser Stelle durch die Veröffentlichung und durch die Angabe des Namens ein Risiko insbesondere hinsichtlich Angriffe und Einschüchterungsversuche oder ähnlichen Dingen?

Eine letzte Frage für die erste Runde, die § 10 Abs. 1 betrifft. Diese Frage richtet sich an Herrn Professor Schwarz, der leider früher gehen muss, und Herrn Professor von Coelln. Insbesondere aus den Reihen der Gewerkschaften kommt die Kritik, dass die genannte Frist zur Anzeige einer Versammlung zu lang sei, um kurzfristig auf neue Entwicklungen reagieren zu können. Teilen Sie diese Kritik, oder ist sie aus Ihrer Sicht angemessen?

Marc Lürbke (FDP): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Meine Damen und Herren, auch ich möchte mich für die Möglichkeit, dieses wichtige Thema „Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit“ mit Ihnen zu diskutieren und dadurch ein bisschen Sachlichkeit hinzubringen. Ich teile die Einschätzung des Kollegen Ganzke, dass es eine sehr spannende Thematik ist, mit der wir uns mit sehr viel Ernsthaftigkeit auseinandersetzen. Ich denke, da spreche ich für uns alle, weil es eben auch um Grundrechte geht. Unser Ziel ist es, das Gesetz rechtssicherer, klarer und präziser zu machen und es an die Gegebenheiten der Zeit anzupassen.

Deswegen möchte ich in der ersten Fragerunde, weil wir uns ein bisschen begrenzen müssen, mit Fragen an Professor Ullrich, Professor Thiel und Professor von Coelln beginnen. Zunächst geht es um die Frage des Blockadetrainings. Mit der präziseren Ausgestaltung der Rechtslage in § 7 Abs. 2 spricht sich der Gesetzentwurf der Landesregierung dafür aus, derartige Blockadetrainings – wie ich finde –, solche massiven

Innenausschuss (80.)

06.05.2021

Rechtsausschuss (73.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Störungen rechtmäßiger Versammlungen umfassend zu verbieten. Sehen Sie Bedenken hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit? Ist es nicht vielmehr so, dass Polizei und Gesetzgeber aus Art. 8 Grundgesetz einen Schutzauftrag zugunsten friedlicher Versammlungen haben? Ist es dann nicht sogar von Verfassungsseite her geboten?

Mir ist nicht ganz klar, ob diese Schutzregelung der verfassungsrechtlichen Vorgabe, jedwede Störung von einer Versammlung fernzuhalten, entspricht. Ich bitte Sie, uns das noch einmal zu erläutern.

Dann komme ich zu der Frage zu den Grundstücken. Das hat mich besonders interessiert. Ich habe es sowohl in der Diskussion vernommen, aber auch in der Stellungnahme von ver.di gelesen, dass die Versammlungsfreiheit höher zu bewerten sei als die Belange von Grundstückseigentümern. Wie ist Ihre rechtliche Bewertung des Sachverhalts? Es wird auch ausgeführt, dass die Einschätzung damit zu begründen sei, dass an den Grundstücken keine Beschädigungen vorgenommen werden. Kann dies immer so gewährleistet werden?

Ich habe sowohl bei Professor Ullrich als auch bei den anderen Herren, die ich angesprochen habe, den Bezug zu Schleswig-Holstein gelesen. Kann man das wirklich mit dem schleswig-holsteinischen Versammlungsgesetz vergleichen? Ist das eine gute Grundlage für das Versammlungsgesetz in Nordrhein-Westfalen? Ähneln sich die Länder in der Bevölkerungsstruktur, Häufigkeit, Intensität der Versammlung?

Nächste Frage: Gemäß Entwurf der Landesregierung sind Ton- und Bildaufnahmen in geschlossenen Räumen erlaubt. Dazu meine Frage: Ist diese Regelung aus Ihrer Sicht sinnvoll? Sind es in geschlossenen Räumlichkeiten andere Gegebenheiten als unter freiem Himmel?

In der Stellungnahme von Herrn Achelpöhl habe ich gelesen, dass durch den Entwurf der Landesregierung verdeckte Aufnahmen gestatten seien. Dazu hätte ich gerne die Einschätzung von Professor Thiel, Professor von Coelln und von Professor Ullrich, ob Sie diese Rechtsauffassung teilen. – Ich denke, wir haben alle sehr viele Fragen vorbereitet, aber für die erste Runde soll es das erst einmal gewesen sein.

Verena Schäffer (GRÜNE): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, vielen Dank an alle Sachverständigen für die Stellungnahmen. Ich schließe mich den Kollegen an. Es ist eine der sehr spannenden Anhörungen, die wir hier im Innenausschuss haben. Deshalb vielen Dank, dass Sie da sind und heute unsere Fragen beantworten. Ich möchte gerne mit einer Frage an Herrn Gusy, an Herrn Achelpöhl, Herrn Arzt und Frau Schmidt einsteigen und ein bisschen an die Fragen von Herrn Katzidis anknüpfen und seine erste Frage ein wenig anders formulieren wollen. Sind Sie der Meinung, dass dieses Gesetz in seiner gesamten Anlage, in seiner Sprache und seinem Duktus, auch was die Gesetzesbegründung angeht, dem Schutz des Art. 8 Grundgesetz Rechnung trägt und im Sinne der Versammlungsfreiheit dem auch gerecht wird?

Meine nächste Frage bezieht sich auf § 7 Störungsverbot und richtet sich an Herrn Professor Arzt, Herrn Achelpöhl, Herrn Professor Gusy, Herrn Professor von Coelln. Sie kritisieren in Ihren Stellungnahmen die sehr weite Formulierung des Störungs-

begriffs in § 7 Abs. 1. Könnten Sie uns bitte darlegen, welche Probleme sich aus dieser Formulierung ergeben und welche Erheblichkeitsschwelle man vielleicht stattdessen einführen müsste?

Anknüpfend an die Frage von Herrn Lürbke zum Thema „Blockaden“ möchte ich gerne meine nächste Frage an Herrn Arzt und Herrn Achelpöhler richten. In dem Gesetzentwurf der Landesregierung wird überhaupt nicht zwischen Verhinderungs- und reinen symbolisch demonstrativen Behinderungsblockaden unterschieden, obwohl es dazu auch unterschiedliche Rechtsprechungen auch seitens des OVG Münster gibt. Können Sie uns bitte erläutern, ob es hier nicht sinnvoll wäre, eine Differenzierung im Gesetz, das dann auch das Thema „Blockadetrainings“ einschließt, wahrzunehmen?

Damit komme ich zu § 16 „Bild- und Tonaufnahmen“. Hier geht meine Frage an Herrn Arzt, an Herrn Achelpöhler und an Herrn von Coelln. In den Stellungnahmen wird durchaus kritisiert, ab welcher Eingriffsschwelle bei Versammlungen Videoaufnahmen stattfinden können. Könnten Sie uns sagen, warum aus Ihrer Sicht die Voraussetzungen für den Einsatz von Bild- und Tonaufnahmen und -aufzeichnungen im Gesetzentwurf zu gering sind?

An Frau Schmidt von ver.di habe ich die Frage, warum aus Ihrer Sicht Menschen davon abgeschreckt werden könnten, auf eine Versammlung zu gehen, wenn dort Bild- und Tonaufnahmen angefertigt werden.

Meine allerletzte Frage möchte ich gerne Herrn Arzt und Herrn Achelpöhler stellen. Sie betrifft § 9, Anwendbarkeit des Polizeigesetzes. Wir haben hier eine relativ schwierige Abgrenzung zwischen den Fragen, wann das Versammlungsgesetz, wann das Polizeigesetz gilt. Wäre es nicht sinnvoll, sämtliche gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen im Versammlungsrecht direkt zu regeln, um nicht diese Problematik der Schnittstelle Polizei und Versammlungsrecht so aufzumachen, wie es hier im § 9 vorgesehen ist?

Roger Beckamp (AfD): Auch von der AfD-Fraktion vielen Dank für die Stellungnahme und dass Sie hier sind. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Arzt, Herrn von Coelln, Herrn Elicker, Herrn Gusy und Herrn Dammers. Es geht um § 7 – Störungsverbot. Ich habe persönlich hiermit leidliche Erfahrungen gemacht. Insofern die Frage, ob es ausreicht, dass man es abstrakt regelt oder ob nicht vielleicht sogar ein Regelkatalog sinnvoll wäre, was als Störung gilt. Das ist auch wieder schwierig, aber eine kleinteiligere Ebene. Inwieweit werden die Zugänge zu den Demonstrationen verhindert, was wir sehr oft erleben, genauso wie Gewalttätigkeiten, um dann die Polizei vor Ort besser in die Lage zu versetzen zu handeln. Ich habe es erlebt, dass dort regelmäßig große Unsicherheit herrscht, ob mich die alte Dame nun treten darf oder nicht, wenn ich mich auf unserer eigenen Demo bewegen möchte und die Gegendemo da gerade steht. Es geht also um die Idee, einen Katalog zu erstellen.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Achelpöhler, Herrn Ullrich, Herrn Thiel, Herrn Arcais und Herrn Elicker. Der Themenbereich wurde gerade von der FDP, von Herrn Lürbke, angesprochen. Es geht um das Privateigentum und um die öffentliche

Verkehrsfläche. Ist das überhaupt handhabbar? Ich denke da zum Beispiel an das Centro in Oberhausen oder an andere Einkaufszentren, die öffentlich zugänglich und Verkehrsflächen sind. Dort kann es zu massiven Konflikten kommen, die nicht nur Beschädigungen betreffen. Die Nutzung an sich verdrängt ja die eigentlich vorgesehene Nutzung von Gewerbetreibenden, Passanten oder von wem auch immer. Ist das überhaupt ein gangbarer Weg bzw. wäre es da nicht besser, den Vorschlag der SPD aufzugreifen, der das auf das Eigentum öffentlicher Unternehmen bzw. beherrschter Unternehmen beschränken möchte?

Die dritte und letzte Frage vorerst bezieht sich auf § 19. Hier geht es um die symbolträchtigen Orte und Tage. Insofern ist das eine Ausrichtung auf Nazizusammenhänge. Ich meine, in Thüringen gibt es eine Regelung, die auch die kommunistische Gewaltherrschaft einbezieht. Auch der 9. November ist ja durchaus ein vielschichtiger Tag. Insofern wäre das auch ein Thema in diese Richtung. Wäre es sinnvoll, das zu erweitern, bzw. ist diese Regelung überhaupt verfassungsrechtlich zulässig, weil es gerade Sinn von Versammlungen ist, an bestimmten Orten und zu bestimmten Daten Meinung kundzutun? Diese Frage geht an Herrn von Coelln, Herrn Elicker, Herrn Gusy und Herrn Braun.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Das war die erste Runde. Für die zweite Runde liegen mir schon Wortmeldungen vor. Ich bitte die Fraktionen, sich intern für die zweite Runde zu einigen, wer die Fragen stellen darf.

Wir treten jetzt in die Antwortrunde ein. Denn wir benötigen ja auch die Antworten, gerade weil es sich um eine spannende Anhörung handelt. Ich möchte die Sachverständigen bitten, daran zu denken, dass hier im Raum und am Stream nicht nur Juristen anwesend sind. Ich denke, der Hinweis ist verstanden worden. Herr Dr. Arzt, Sie sind der Erste, der die Fragen, die an Sie gerichtet sind, beantworten darf. Auch wenn die anderen Fragen Sie auch reizen sollten, möchte ich Sie doch bitten, die Zeit im Blick zu haben.

Prof. Dr. Clemens Arzt (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und private Sicherheit): Herr Sieveke, das war ein klarer Hinweis.

(Vorsitzender Daniel Sieveke: An alle!)

– Nehmen wir es sportlich. Wir haben ja noch dreieinhalb Stunden Zeit. Geben Sie mir eine Stunde, und dann ist es gut. Ich fange jetzt an und versuche es kurz zu halten.

Die Frage von Herrn Ganzke hat mich etwas auf dem falschen Fuß erwischt, ich hatte gehofft, dass Herr Gusy vor mir Stellung nimmt.

(Vorsitzender Daniel Sieveke: Das haben wir bewusst so gemacht!)

Ich habe darüber noch nie nachgedacht. Ich sehe für mich die große Frage, ob es jenseits von Polizeivollzugsbeamten Personen gibt, die einen Grund haben könnten, eine Schusswaffe mit zu einer Versammlung zu tragen. Das wären dann ja private

Sicherheitspersonen, soweit sie zulässigerweise Waffenträger sind. Da hätte ich Skrupel. Ich halte es für sinnvoll, das auf Polizeivollzugsbeamte zu beschränken. Diese geplante Regelung scheint mir problematisch zu sein. Aber vertieft habe ich darüber noch nie nachgedacht.

Somit komme ich nun zur Frage von Frau Schäffer. Wie Sie meiner nicht ganz kurzen Stellungnahme entnehmen können, habe ich mich mit der Frage nach der Grundtendenz dieses Gesetzentwurfes beschäftigt. Auch wenn ich weiß, dass ich damit wahrscheinlich eine gewisse Aufregung verursache, sehe ich diesen Gesetzentwurf durchaus in der Linie des Reul'schen Programms, Brokdorf endlich zurückzurollen. Ich habe die Stellungnahme von Herrn Reul in meiner Stellungnahme zitiert. Herr Reul hat ausdrücklich dazu aufgerufen, Brokdorf zu überprüfen, und diese liberale Rechtsprechung seither doch mal auf den Prüfstand zu stellen, und genau das passiert hier aus meiner Sicht. Das zieht sich meines Erachtens komplett durch den gesamten Gesetzentwurf der Landesregierung. Er ist klar staatsfixiert, er ist klar gefahrenabwehrrechtlich fixiert und nicht gewährleistungsorientiert. Es geht nicht darum, Versammlungsfreiheit als ein Mittel sozusagen des demokratischen Diskurses zu stärken, sondern, wo immer es verfassungsrechtlich möglich ist, und teilweise aus meiner Sicht auch jenseits dessen, was verfassungsrechtlich möglich ist, zu restringieren, einzuengen, einzuhegen, einzugrenzen, teilweise mit aus meiner Sicht, geschichtlich abwegigen Parallelen zur Nazizeit und zur Zeit der Weimarer Republik. Wir leben nicht in der Weimarer Republik, wir haben nicht diese Auseinandersetzungen. Das sollte man, glaube ich, schon akzeptieren, und dennoch wird hier an mehreren Stellen ein sehr klarer Vergleich gezogen, das sei sozusagen vergleichbar und deswegen müssten hier erhebliche Begrenzungen eintreten. – Das halte ich für geschichtlich abwegig, um es ganz klar zu sagen.

Es gibt einen Anspruch auf Staatsfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht ... Auch hinter diese Rechtsprechung fällt der Gesetzentwurf in der Diktion, vor allem aber in der Begründung immer wieder zurück. Versammlungsfreiheit ist ein Grundrecht auf Dissens. Versammlungsfreiheit ist Meinungsfreiheit, ist Staatsferne und ist auch staatsablehnende Meinungskundgabe. Jeder hat das Recht, jede Meinung in diesem Land, auch im Rahmen einer Versammlung, laut und eindrücklich auf die Straße zu tragen. Es gibt eine Grenze, und das ist das Strafrecht. Jenseits dessen kommt noch die Frage der öffentlichen Ordnung, das macht genau das Problem dieses Einfalltors. Denken Sie an die Auseinandersetzung zwischen dem OVG Münster und dem Bundesverfassungsgericht zu genau dieser Frage, wo aus meiner Sicht Karlsruhe sehr klar dem OVG Münster und immer klarer von Runde zu Runde, so muss man sagen, signalisiert hat, dass die öffentliche Ordnung als Eingriffsvoraussetzung ein Problem ist und mit Art. 8 schwerlich kompatibel gemacht werden kann.

Aus meiner Sicht stellt der Entwurf zwar die Versammlungsfreiheit an sich nicht infrage, das wäre auch sicherlich nicht zu erwarten, aber er versucht, bis zur Schmerzgrenze und darüber hinaus Versammlungsfreiheit einzuengen, Staatsferne, Recht auf Dissens soll verwaltungsvollzugspraktisch eingehegt werden, polizeiliche Befugnisse sollen unter sehr niedrigen Voraussetzungen hier einen Zugriff gewährleisten. Das halte ich für sehr problematisch.

In diesem Kontext steht dann auch das Störungsverbot. Es gibt ein ganz klares aus Art. 8 ableitbares Verbot, Versammlungen zu verhindern. An diesem Punkt ist die Rechtsprechung auch völlig klar. Symbolische Blockaden sind: Kommunikation auf der Straße, eine Versammlung von – ich nehme jetzt einfach das Beispiel – rechts und eine Gegenversammlung aus der Mitte der Gesellschaft oder auch von links – ist ein kommunikativer Prozess, der auf der Straße friedlich ausgetragen werden kann und auch ausgetragen werden können muss. Dazu gehört auch in einem gewissen Rahmen das „Sich in den Weg Setzen“. In Berlin wird es von der Polizei seit Langem so gehandhabt, dass hier eine gewisse Schwelle in zeitlicher Richtung akzeptiert wird. Es gibt gleichsam eine Verabredung, wann diejenigen, die sich in den Weg setzen, die Straße wieder freimachen. Wenn diese Verabredung nicht eingehalten wird, wird gegebenenfalls auch geräumt. Es gibt kein Recht auf Verhinderung, aber es gibt ein Recht auf Behinderung im Sinne der Kommunikation. Eine Behinderung eines Neonazi-Aufmarsches ist eine Kommunikation auf politischer Ebene. Ich meine, das versteht dieser Gesetzentwurf ganz eindeutig.

Es wurde nach § 16 – Bild- und Tonaufnahmen – von Frau Schäffer gefragt. Hier ist die Eingriffsschwelle relativ schwer. Es stellt sich die Frage, worum es genau gehen soll. Kann es um die Verhütung von Straftaten gehen, kann es um die Gefahrenabwehr gehen? Wenn man sich diese Regelungen aber von Anfang an anschaut, erkennt man, dass es nur darum geht, Verfolgungsvorsorge zu betreiben. Diese Zielrichtung zieht sich sehr eindeutig durch. Es wird gefilmt, damit im Falle einer Straftat hinterher Beweismaterial vorliegt. Das ist in dem Moment, wo ich einen Anfangsverdacht einer Straftat habe, natürlich zulässig, aber in dem Moment bin ich in der Strafprozessordnung und nicht mehr im Versammlungsrecht. Ich denke, hier wird ganz eindeutig überzogen, so wie überhaupt die Frage der Zielrichtung dieser Maßnahme problematisch ist und auch sehr intensiv in der Literatur diskutiert wird. Das hat abschreckende Wirkungen und es muss berücksichtigt werden. Wir sind hier in einem anderen Feld, also in einem normalen Feld der Bild- und Tonaufnahmen durch die Polizei, weil wir im Schutzbereich des Art. 8 sind.

Polizeigesetz und Versammlungsrecht, Abgrenzbarkeit § 9: Ich hielte es für sinnvoll, alle versammlungsbezogenen Maßnahmen dann auch im Versammlungsgesetz zu regeln, also das, was Polizei in einer Versammlung soll tun dürfen – das ist im Wesentlichen die Identitätsfeststellung, es kann auch eine Durchsuchung oder ein Datenabgleich sein, das sind die Standardmaßnahmen der Polizei in diesem Kontext –, sollte geregelt werden. Dieses Hin und Her wird dazu führen, dass die eingesetzten Beamtinnen und Beamten nicht mehr wissen, ob sie sich jetzt noch im Polizeigesetz oder schon im Versammlungsgesetz bewegen. Wir befinden uns ja nicht nur auf der Ebene einer akademischen Diskussion, sondern wir sind in der Anwendung durch Tausende von Polizeivollzugsbeamtinnen und -beamten. Machen Sie denen doch eindeutig klar, was sie im Rahmen einer Versammlung dürfen. Schreiben Sie es ins Versammlungsgesetz, beachten Sie dabei die Anforderungen aus Art. 8. Das ist aus meiner Sicht die bessere Lösung. Immerhin haben Sie mittlerweile Art. 8 im Polizeigesetz zitiert. Das machen viele andere Länder nicht, das ist aber meines Erachtens auch nur ein vermeintlicher Rettungsanker; denn genau das Zitieren des Art. 8 im Polizeigesetz öffnet

die Tür und die Polizei ist nunmehr mit den Mitteln des Polizeigesetz aufgerufen, in die Versammlung hineinzugehen und damit die besonderen Anforderungen aus Art. 8 nicht mehr hinreichend zu beachten.

Letzter Punkt, es geht um die Frage von Herrn Beckamp. Das ist aus Sicht der AfD eine interessante Frage aus verschiedenen Richtungen. Ich denke, Störungsverbote und allgemein Anforderungen an Versammlungsfreiheit sollen im Gesetz abstrakt geregelt werden. Ich denke, das können Sie nicht in einem Regelkatalog tun. Aber Sie müssen sich überlegen, was ich am Anfang zu der Frage von Frau Schäffer gesagt habe, wo Störung und Auseinandersetzung anfangen und enden. Da wird sich die AfD vermutlich ab und an auch gewisser Kommunikation auf der Straße mit ihren Gegnern nicht entziehen können. Das ist von Art. 8 geschützt.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Noch ein Hinweis: Wenn Sie von dem Gesetz sprechen, wäre es für die Zuhörerinnen und Zuhörer interessant, welches Gesetz Sie meinen, weil wir ja zwei Gesetze beraten. Ich denke, hier im Raum ist das bekannt, aber wir haben auch Zuhörerinnen und Zuhörer im Stream. Bitte machen Sie deutlich, worauf Sie Ihre Stellungnahme in Zustimmung, Ablehnung oder Erklärung auch beziehen.

Prof. Dr. Clemens Arzt (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit): Herr Sieveke, darf ich im Nachgang kurz klarstellen? – Ich bezog mich allein auf den Gesetzentwurf der Landesregierung.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Okay. Das ist noch einmal wichtig. Jetzt hat Herr Professor Dr. Braun das Wort.

Prof. Dr. Frank Braun (Hochschule für Polizei und Verwaltung Nordrhein-Westfalen): Ich bin von der CDU-Fraktion hinsichtlich der Befugnisse und Sanktionsmechanismen im Regierungsentwurf gefragt wurden. Ich nehme also zum Regierungsentwurf Stellung. Hinsichtlich der polizeilichen Eingriffsbefugnisse unterscheiden sich die beiden Entwürfe kaum, teilweise bei dem Videografieren sowie bei den Bild- und Tonaufnahmen. Was die Versammlungsverbote, Teilnehmerausschluss und Ähnliches betrifft, sind sie mehr oder weniger im Wortlaut gleich. Auf der Befugnisebene sehe ich zwischen den beiden Entwürfen kaum Unterschiede. Maßgeblicher Unterschied ist: Hinsicht der Sanktionsmechanismen, die in den Entwürfen geregelt sind, ist der SPD-Entwurf da äußerst zurückhaltend nach dem Muster der Versammlungsfreiheitsgesetze in Schleswig-Holstein und Berlin. Der Regierungsentwurf ist da natürlich wesentlich schärfer. Da möchte ich auch betonen, dass es hier keine Unterschiede zur bisherigen Rechtslage gibt. Was die Strafbarkeitsnormen betrifft, ist man mit Abstrichen auf dem Niveau des Bundesversammlungsgesetzes. Auch in anderen Bundesländern gibt es vergleichbare Regelungskonzepte etwa im Freistaat Bayern. Ob man das nun als modern bezeichnen will oder nicht, sei mal dahingestellt. Aber das Bundesverfassungsgericht hat dazu überhaupt keine verfassungsrechtlichen Bedenken in seiner

Rechtsprechung gesehen, was die Straftatbestände betrifft, und zwar weder hinsichtlich des bayerischen Rechts, wo es eher um Ordnungswidrigkeitstatbestände ging noch bei dem Bundesversammlungsgesetz gab es große Probleme.

Außerdem, meine ich, dass strafrechtliche Sanktionen dazu beitragen, auch die Versammlungsfreiheit zu verwirklichen, wenn man an Gewalttätigkeiten oder an grobe Störungen gegen eine Versammlung denkt. Bei diesen groben Störungen stimme ich mit Herrn Arzt überein. Eine grobe Störung ist eine Verhinderungsblockade und keine demonstrative Blockade. Wenn jetzt im Rahmen dieser kommunikativen Proteste von Versammlung und Gegenversammlung der Platz nicht geräumt wird, wie Sie es angedeutet haben, und die Versammlung als Verhinderungsblockade eingeordnet wird, dann ist es völlig unproblematisch, daran einen Straftatbestand anzuknüpfen. Man kann es als Ordnungswidrigkeit regeln, es besteht allerdings kein Bedarf. Art. 8 hat ja auch Schutzpflichten, rechtmäßige Versammlungen müssen geschützt werden, und der Schutz vor einer Verhinderungsblockade ist nicht nur etwas Legitimes, sondern ergibt sich unmittelbar aus Art. 8. Insoweit sehe ich da den Straftatbestand auch unproblematisch.

Gewalt gegen Ordner, ich denke, niemand wird etwas dagegen haben, dass das strafbar ist. Verstöße gegen das Militanzverbot, Vermummungsverbot. – Wie man das beurteilen will, ist eine politische Frage. In Niedersachsen wurde das als Ordnungswidrigkeit herabgestuft. Anscheinend war es zu wenig. In Niedersachsen wurde es jetzt wieder als Straftatbestand eingeführt. Man kann daher auch einmal die Frage stellen, warum man in Niedersachsen wieder zurückgegangen ist.

Die Strafbewährung sogenannter Ordnungsvorschriften ist diskutabel, also die Durchführung einer nicht angemeldeten Versammlung oder einer verbotenen Versammlung. Man kann dann überlegen, ob man daraus eine Ordnungswidrigkeit macht. Trotzdem ist es aus meiner Sicht zutreffend, das als einen Straftatbestand zu regeln, denn es ist auch zu beobachten, dass Versammlungen mehr und mehr durchgeführt werden, obwohl sie gerichtlich bestätigt verboten werden. Ich denke da an bestimmte Versammlungen gegen die Coronapolitik der Bundesregierung in Dresden oder in Stuttgart. Solche Versammlungen wurden verboten, das Verbot wurde gerichtlich bestätigt, aber die Leute sind trotzdem gekommen. Ob man das jetzt als Ordnungswidrigkeit oder als Straftat sanktioniert, ist Sache des Landtags. Ich sehe aber kein Problem, das als Straftatbestand zu qualifizieren. Gleiches gilt für die Durchführung einer Versammlung, die nicht angemeldet wurde. Das hat das Bundesverfassungsgericht bei der Rechtsprechung zum faktischen Versammlungsleiter und auch schon im Zusammenhang mit einer älteren Entscheidung aus dem Jahr 1991, dass es verfassungsrechtlich unproblematisch ist, eine strafrechtliche Sanktion für die Durchführung einer nicht angemeldeten Versammlung durch den Veranstaltungsleiter vorzusehen, bestätigt.

Letztendlich ist es verfassungsrechtlich meines Erachtens relativ unproblematisch, und es ist eher eine grundsätzliche Frage. Bei der grundsätzlichen Frage der Ausrichtung des Versammlungsgesetzes sehe ich schon Schwächen, was das Sanktionsrecht bei diesem als Grundrechtsgewährleistungsrecht ausgestaltetem Versammlungsgesetzes

betrifft. Herr Thiel hat das sehr schön in seiner Stellungnahme auf den Punkt gebracht. Er wird sicherlich noch etwas Grundlegendes dazu sagen.

Jetzt muss ich mich allerdings kürzer fassen. Ich wurde dann noch zu § 4 gefragt, hier geht es um die Angabe des Namens des Veranstalters. Da wird die bisherige Rechtslage fortgeschrieben, das haben wir schon, das ist nichts Neues. In § 2 des Bundesversammlungsgesetzes hat man diese Pflicht zur Namensangabe auch. Im Musterentwurf von Hoffmann-Riem usw. ist diese Namensangabe auch vorgesehen. In diesem § 4 wurde der Musterentwurf quasi abgeschrieben.

Ich sehe keine Probleme, wenn hier eine Namensangabe erfolgt; denn eine Versammlung ist auch ein Prozess der öffentlichen Meinungsbildung. Zur Transparenz gehört der Name des Veranstalters dazu. Transparenz ist auch eine Voraussetzung der Funktionsfähigkeit demokratischer Öffentlichkeit. Das hat auch etwas mit Transparenz und dem Prozess der öffentlichen Meinungsbildung zu tun, dass man auch zu dem steht, was man macht.

Dann wurde mir noch eine Frage von der AfD-Fraktion gestellt, und zwar hinsichtlich der symbolträchtigen Tage und Orte. Ich halte es für unproblematisch. Solche Regelungen haben sich durchgesetzt. In der Literatur gibt es die eine oder andere Kritik, die zu diesem Regelungssystem geäußert wurde, zum Beispiel von Poscher, was schon etwas länger her ist. Es ist aber völlig unproblematisch. Solche Regelungskonzeptionen haben sich in den Versammlungsgesetzen der einzelnen Länder durchgesetzt, ist auch von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gedeckt. Ich sehe diesbezüglich überhaupt keinen großen Diskussionsbedarf. Die Entwürfe entsprechen sich auch in dieser Hinsicht weitestgehend. Die einzige Frage wird natürlich sein – dazu wird Herr Kollege von Coelln genauer Stellung nehmen können –, ob man diese Orte im Rahmen eines Gesetzes regelt oder ob man das auf dem Ordnungswege machen will. Das würde ich dann aber Herrn von Coelln überlassen.

Prof. Hartmut Brenneisen (DIE KRIMINALPOLIZEI, Vierteljahreszeitschrift der GdP): Es wurden vier Fragen an mich gerichtet. Einmal wurde auf das Land Schleswig-Holstein verwiesen. Als überzeugter und gebürtiger Schleswig-Holsteiner würde ich das gerne hinzunehmen. Wenn gestattet, würde ich das gerne zwischendrin einbauen.

Die erste Frage wurde von Ihnen, Herr Ganzke, gestellt. Es geht um die öffentliche Ordnung. Das ist ein Stück weit ein philosophisches Thema. Michael Kniese aus Nordrhein-Westfalen hat vor mehr als 20 Jahren in einem Fachaufsatz festgestellt: Die öffentliche Ordnung ist suspendiert, sie gibt es nicht mehr, sie hat keine Bedeutung mehr. – Damit hat er nicht so ganz Recht gehabt.

In Ihrem Entwurf, in dem SPD-Entwurf, Herr Ganzke, taucht die öffentliche Ordnung nicht auf. Ich habe in meiner Stellungnahme dazu geschrieben: Beifall von meiner Seite. – Dazu stehe ich auch. Ich würde den Vorschlag nicht machen, die öffentliche Ordnung in ein Versammlungsfreiheitsgesetz einfließen zu lassen. Ich denke aber, dass bei einem differenzierten Vorgehen, wie es beispielsweise Niedersachsen macht,

Innenausschuss (80.)

06.05.2021

Rechtsausschuss (73.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

es sehr wohl verfassungsrechtlich akzeptabel sein kann; denn das Bundesverfassungsgericht hat es bisher auch noch nicht vollkommen ausgeschlossen, gestützt auf die öffentliche Ordnung im Versammlungsgeschehen beschränkende Verfügungen zu erteilen.

Ich denke, dass es dennoch von Vorteil ist, die öffentliche Ordnung in einem Versammlungsfreiheitsgesetz nicht aufzunehmen. Von Ihnen wurde § 13 des Entwurfs der Landesregierung mit dieser Frage verbunden. Aus meiner Sicht ist es sehr wichtig, und zwar sowohl für unserer Bürgerinnen und Bürger, für die Grundrechtsträger also, als auch für die Polizei und Ordnungsverwaltung von Bedeutung, dass wir Normenklarheit haben. Mit der öffentlichen Ordnung bekomme ich nach meiner Überzeugung keine Normenklarheit hin.

In einem anderen Zusammenhang wurde von meinen Vorrednern auf den Wandel beispielsweise im niedersächsischen Versammlungsgesetz hingewiesen. Das ist ein gutes Beispiel dafür, was Sie als Parlamentarier nicht machen sollten, nämlich einen ständigen Wechsel in den Gesetzen letztendlich zu vollziehen; denn in Niedersachsen war in der Tat das Vermummungsverbot zunächst Straftat, dann wurde es zur Ordnungswidrigkeit und jetzt wurde es wieder eine Straftat. Ich bin davon überzeugt, meine Damen und Herren, dass das nichts mit irgendwelchen neuen Erkenntnissen zu tun hat, sondern, man kann es hochrechnen, welche politische Mehrheit gerade in Niedersachsen bestand.

Auch in Bayern gab es zunächst den Straftatbestand und dann die Ordnungswidrigkeit und dann wieder den Straftatbestand. Ich bin sicher, bei einer anderen politischen Konstellation werden wir den vierten Wechsel haben. Das versteht kein Grundrechtsträger mehr, und das versteht auch die Polizei nicht mehr.

Die Gewerkschaft der Polizei hat in der Stellungnahme darauf hingewiesen, dass wir in unserer Republik Harmonisierungen brauchen und dass es nicht sein kann, dass gerade vor dem Hintergrund von Großlagen substanzielle Unterschiede zwischen den Ländern bestehen. Dem möchte ich mich uneingeschränkt anschließen.

Bei uns im Norden, in Hamburg, gab es vor vier Jahren einen Großeinsatz, den G-20-Einsatz. Da waren 16 Landespolizeien, die Bundespolizei und vier ausländische Polizeien vor Ort. Wenn dort ein eigenes Landesversammlungsgesetz bestanden hätte, das sich andere Polizeikräfte hätten erst einmal erarbeiten müssen, dann wäre das sehr problematisch gewesen. Also: Normenklarheit ist für mich das Gebot der Stunde. Aus Sicht der Normenklarheit würde ich Ihnen anempfehlen, auf die öffentliche Ordnung in einem Versammlungsfreiheitsgesetz zu verzichten.

Bei der zweiten Frage ging es um die symbolträchtigen Orte im Zusammenhang mit § 19 des Entwurfs der Landesregierung. Fragestellung: Sollte man so etwas durch das Gesetz oder durch eine Rechtsverordnung machen? – Meine Antwort: Beides ist möglich. Berlin hat vor circa zwei Monaten, Herr Kollege Arzt, ein Versammlungsfreiheitsgesetz verabschiedet, und Berlin hat beispielsweise symbolträchtige Orte in einer relativ großen Liste definiert, hat aber gleichzeitig festgeschrieben, dass diese Liste durch Rechtsverordnung ergänzt werden kann. Das halte ich für eine gute Lösung, die

Flexibilität gewährleistet. Man ist letztlich nicht daran gebunden, dass man das Gesetz ändern muss. Ich halte dies in diesem Zusammenhang für eine gute Lösung, hätte aber auch keine Bedenken gegen § 19 des Gesetzentwurfs der Landesregierung in der vorliegenden Form.

Frage Nummer drei: die Fragestellung der vorangestellten Definitionen. Dieser § 2 im Gesetzentwurf der Landesregierung ist ein wenig atypisch – so sage ich mal –, wenn ich die bisher vorliegenden Gesetze in Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen, Sachsen-Anhalt sehe. Etwas Atypisches muss ja nicht gleichzeitig schlecht sein. Ich halte es für wichtig, dass wir Legaldefinitionen haben, dass wir bestimmte Begriffe wie den Anwendungsbereich des vorliegenden Gesetzes vorangestellt definieren, egal in welcher Form das besteht. Beim Anhörungsverfahren in Schleswig-Holstein habe ich dazu gesagt: Alles, was nicht definiert ist, muss ausgelegt werden. Ausgelegt wird es zum Teil sehr unterschiedlich mit der Konsequenz, dass nichts Besseres sein kann, als tatsächlich Begrifflichkeiten in Form einer Legaldefinition in die Gesetze aufzunehmen.

Vierte Frage: Name des Veranstalters in der Einladung. Hier möchte ich mich dem Kollegen Braun anschließen. Das sehe ich ganz genauso. Ich sehe keine Probleme, und ich habe keine Bedenken gegen die Aufnahme des Namens des Veranstalters in die Einladung. Es ist natürlich eine Eingriffsmaßnahme mit der Konsequenz, dass man überlegen muss, ob man es in dieser Form so will. Für problematisch – ich habe eben das Versammlungsfreiheitsgesetz in Berlin gelobt – halte ich das, was in Berlin gemacht worden ist. Dort geht es nicht nur um die Aufnahme des Namens in die Einladung, sondern auch um eine Veröffentlichungspflicht. Das halte ich in diesem Zusammenhang jedoch für problematisch. Das würde ich Ihnen nicht anempfehlen.

Fünfter Punkt, hier tauchte nicht der Name Brenneisen, sondern das Land Schleswig-Holstein auf, und zwar in der Frage, ob es nicht einen Unterschied machen müsste, ob ich in einem großen Land wie Nordrhein-Westfalen oder in dem kleinen sehr schönen Land Schleswig-Holstein bin. Meine Damen und Herren, wir wissen alle, dass in Schleswig-Holstein die glücklichsten Bürger leben, so der Post-Atlas. Wir haben auch die geringsten Infektionszahlen.

Zugegebenermaßen ist das Einsatzgeschehen in Nordrhein-Westfalen, in Köln, in Essen, in Düsseldorf, in Bochum, in Dortmund natürlich ganz anders als in Schleswig-Holstein, das ist keine Frage. Ich warne aber ganz eindringlich davor, regionale Unterschiede, die in schöner Regelmäßigkeit immer wieder propagiert werden, hier zu formulieren. Im Ergebnis werden sich die Großstädte Nordrhein-Westfalens sicherlich mit unserer Bundeshauptstadt Berlin messen lassen können, und die Berliner haben nahezu eins zu eins das schleswig-holsteinische Versammlungsfreiheitsgesetz übernommen, mit der Konsequenz, dass es auch für Nordrhein-Westfalen geeignet sein muss. Man kann in dem Zusammenhang sicherlich nicht sagen: Das schleswig-holsteinische Gesetz besteht seit sechs Jahren, aber es konnte noch nicht so richtig ausprobiert werden. Da wäre etwas dran. In Berlin ist es letztmalig am 1. Mai zum Einsatz gekommen.

Innenausschuss (80.)

06.05.2021

Rechtsausschuss (73.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Ich denke, unseren Bürgerinnen und Bürgern könnte es nicht vermittelt werden, wenn ein und das gleiche Verhalten in Düsseldorf einen Straftatbestand darstellen würde, in Kiel, in Berlin oder Hannover aber nicht. Auf diesem Weg sind wir, meine Damen und Herren. Das ist tatsächlich die Lage vom 6. Mai 2021, ein und das gleiche Verhalten ist in dem einen Land ein Straftatbestand und in dem anderen Land gar nichts. Das ist nicht mehr zu vermitteln.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Immer, wenn ich in das wunderschöne Mecklenburg-Vorpommern fahren möchte, muss ich in Schleswig-Holstein im Stau stehen. Machen wir mal ein eins zu eins daraus.

Herr Professor von Coelln, ich darf Sie bitten, sich jetzt zuzuschalten.

(Die Verbindung kommt nicht zustande.)

Herr Professor von Coelln, könnten Sie bitte einmal versuchen, etwas zu sagen oder ein Zeichen zu geben?

Wir können Sie sehen.

(Professor von Coelln schreibt auf ein Blatt: Das Mikro ist noch gesperrt.)

– Das Mikro ist noch gesperrt.

Herr von Coelln, die Technik wird im Hintergrund erledigt, und wir machen zunächst mit Herrn Professor Dr. Elicker weiter, der sicherlich hier im Raum in der Lage ist, schnellstmöglich zu agieren.

Prof. Dr. Christian von Coelln (Universität zu Köln, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Wissenschaftsrecht und Medienrecht [per Video zugeschaltet]): Einen Moment, ich bin jetzt auf Grün geschaltet.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Herr Professor Dr. Elicker ist jetzt auch so spontan, dass er jetzt Herrn Professor von Coelln wieder vorlässt. Herr Professor von Coelln, solange die Leitung steht, wollen wir das auch nutzen. Bitte schön, Sie haben das Wort.

Prof. Dr. Christian von Coelln (Universität zu Köln, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Wissenschaftsrecht und Medienrecht [per Video zugeschaltet]): Vielen Dank, meine Herren Vorsitzende! Meine Damen und Herren Abgeordnete! Es ist auch für uns, glaube ich, eine spannende Anhörung. Da eine ganze Reihe von Fragen an mich gerichtet worden ist, halte ich mich gar nicht mit Vorreden auf, sondern steige direkt ein.

Erstens. Öffentliche Ordnung. Der Begriff ist bei richtiger Auslegung natürlich verfassungsgemäß. Im Übrigen sei darauf verwiesen: Der Begriff hat eine wechselvolle

Geschichte. Es gab eine Phase, in der war es sehr en vogue, den Begriff der öffentlichen Ordnung aus dem Gefahrenabwehrrecht zu verbannen, aus den versammlungsrechtlichen Regelungen genauso wie aus dem Polizeirecht. Dann merkte man plötzlich, dass man damit gewisse Schutzlücken kreiert hat, und dann kam der Begriff auf einmal wieder.

Also Diskussionen, die wir alle kennen, sind unter dem Topos geführt worden: Wie sieht es mit den sogenannten Reichskriegsflaggen, wie sieht es aus mit schwarz-weiß-roten Flaggen aus? Diese Flaggen fallen ja zum Teil nicht unter Strafrecht. Wenn ich überhaupt eine Handhabe haben will, die auf Versammlungen nicht zuzulassen, dann brauche ich diesen Begriff der öffentlichen Ordnung.

Gleichwohl ist es im Wesentlichen natürlich eine politische Frage. Es gibt meines Erachtens keine Pflicht, den Begriff zu verwenden. Ich kann eventuelle Schutzlücken gegebenenfalls auch über Strafrecht schließen. Aber möglich ist es jedenfalls.

Die symbolträchtigen Orte sind angesprochen worden. Ich habe ja in meiner schriftlichen Stellungnahme schon gesagt, dass mir nicht recht einleuchtet, warum die symbolträchtigen Orte in einer Rechtsverordnung geregelt werden sollen statt direkt in dem Gesetz. Unter dem Gesichtspunkt Parlamentsvorbehalt ist die gesetzliche Regelung ohnehin vollzugswürdig, und das, was man sich normalerweise durch eine Delegation auf den Verordnungsgeber erhofft, dass man nämlich bei spontanen Reaktionsnotwendigkeiten schnell reagieren kann, das dürfte bei diesen symbolträchtigen Orten hier ja kaum gegeben sein. Insofern kann man da eine gesetzliche Regelung treffen.

Die Frage, dass das nur gegen symbolträchtige Orte im nationalsozialistischen Kontext, gegen Rechtsextremisten etc. gerichtet ist, kann man in der Tat ob seiner politischen Sinnhaftigkeit diskutieren. Natürlich gibt es Linksextremismus genauso wie Rechtsextremismus. Was die rechtliche Diskussion angeht: Auch darüber kann man diskutieren. Für die Rechtspraxis ist es allerdings so, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Wunsiedel-Entscheidung derartige gegen Rechts akzentuierte Zielsetzungen – wahrscheinlich trifft das auch auf diese Regelung dann zu – für verfassungsgemäß befunden hat.

Das war ja genau die Problematik, wenn so ein Gesetz kein allgemeines ist und dann trotzdem unter dem Gesichtspunkt der Meinungsfreiheit zulässig ist. Ob man es politisch will, ist eine andere Frage. Der vorgelegte Entwurf der Landesregierung sieht das ja so vor.

Die Anmeldefrist ist angesprochen worden. Die Anmeldefrist im Entwurf der Landesregierung ist, wenn ich das richtig sehe, die aktuell geltende Anmeldefrist aus dem Versammlungsgesetz des Bundes, mit der Verfeinerung, dass Spontan- und Eilversammlungen jetzt im Gesetzestext mit ersichtlich und separat geregelt sind. Insofern ist es also keine Verschärfung der bestehenden Rechtslage, sondern eine Wiederholung der aktuellen Rechtslage – nur jetzt unter Aufnahme der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Spontan- und Eilversammlungen.

Das Blockadetraining. Ja, wie weit reicht die Schutzpflicht bei Versammlungen? – Natürlich reicht die Schutzpflicht nicht unbegrenzt weit, sondern die Schutzpflicht verlangt

zunächst einmal, dass der Staat sicherstellt, dass die Versammlung wirklich stattfinden kann, so wie sich die Veranstalter das vorstellen. Man kann dann auch nicht beliebig weit räumlich und zeitlich weggehen.

Man könnte natürlich auch sagen, wer in irgendwelchen zur Verfügung gestellten Räumen übt, wie man sich unterhakt, sodass man nicht weggetragen werden kann ... Das kann man natürlich, wenn man ein bisschen realitätsfremd ist, auch multifunktional sehen: Man kann das vielleicht im Karneval zum Schunkeln noch gut einsetzen, wenn man sich richtig feste unterhaken darf. – Aber das wäre natürlich etwas weltfremd, wenn derartige Blockadetrainings gezielt mit dieser Zielsetzung „Wir wollen Demonstrationen verhindern, wir wollen lernen, wie wir uns gegen die Polizei zur Wehr setzen“ – durchgeführt werden, dann halte ich es zumindest für zulässig, diese Regelung, so wie sie jetzt im Entwurf der Landesregierung geplant ist, auch vorzusehen.

Wiederum: Es gibt keine verfassungsrechtliche Pflicht, so weit ins Vorfeld einzugreifen, aber ein Recht dazu würde ich bejahen.

Was die Grundstücke angeht, ist das dogmatisch natürlich eine hochspannende Frage. Sie haben auch Recht, wenn Sie darauf hinweisen – das klang ja in verschiedenen Fragen an –, dass man auch an das Eigentumsgrundrecht der Grundstückseigentümer denken muss. Selbstverständlich ist kein Grundstückseigentümer verpflichtet, sein Grundstück zur Verfügung zu stellen, wenn dort beispielsweise Schäden drohen etc.

Aber: Es geht hier um öffentliche Verkehrsflächen, und wir müssen natürlich auch zur Kenntnis nehmen, dass heute öffentliche Verkehrsflächen in Privatbesitz in vielfältiger Hinsicht die Funktionen wahrnehmen, die früher Grundstücke in staatlicher Hand wahrgenommen haben. Also, die klassische Fußgängerzone ist heute vielfach ein großes Einkaufszentrum. Die braucht derjenige, der ein kommunikatives Anliegen hat, um auf sein Anliegen aufmerksam zu machen. Und wenn man dann sagt, es werden aber vielleicht Gewerbeinteressen eingeschränkt, muss ich sagen: Ja, das werden sie aber auch bei Demonstrationen im öffentlichen Straßenraum.

Wir hatten die Diskussion beispielsweise sehr intensiv bei den sich permanent wiederholenden Pegida-Demonstrationen, jedenfalls in Nordrhein-Westfalen gab es die ja eine Zeit lang auch in Düsseldorf, etc. Natürlich haben sich die Gewerbetreibenden teilweise massiv beklagt, verständlicherweise. Dann haben wir denen aber immer gesagt: Die öffentliche Kommunikation geht in dem Fall vor. Das ist der Preis einer freiheitlichen Demokratie, und da muss man zur Not auch jede Woche mal zwei Stunden Einschränkungen im Publikumsverkehr hinnehmen. Das würde ich hier bei privaten Grundstückseigentümern dann genauso werten, dass das wichtiger ist.

Der Vergleich Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen. Klar ist das Demonstrationsgeschehen in Nordrhein-Westfalen ein anderes, aber es ist ja eben schon der Hinweis auf die besonderen Lagen, die es immer gibt, gekommen. Plötzliche Großdemonstrationen können auch in Schleswig-Holstein stattfinden. Das Versammlungsrecht, das jedenfalls auch Gefahrenabwehrrecht nun mal ist, muss auch auf solche Situationen vorbereitet sein und deshalb auch diese Sonderlagen mit erfassen.

Gibt es einen Unterschied mit Blick auf die Aufnahmen zwischen geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel? – Ja. Durch den freien seitlichen Zugang zur Versammlung ist die Lage bei einer Versammlung unter freiem Himmel automatisch unübersichtlicher und schwieriger. Das ist ja das wesentliche Merkmal.

Verdeckte Aufnahmen sind in der Tat im Entwurf der Landesregierung zugelassen, wenn auch unter strengen Voraussetzungen. Das ist § 16 Abs. 3 Satz 3 des Entwurfs der Landesregierung.

Zum Störungsverbot – ich habe es mir in der Reihenfolge der Fragen jetzt notiert. Sie fragte: Was ist das Problem mit § 7? – Das Problem ist eben schon angesprochen worden. Selbstverständlich gibt es auch das Recht, zu einer Versammlung zu gehen, wo mir nicht passende Meinungen vertreten werden, mich zu Wort zu melden und meine abweichende Auffassung zum Ausdruck zu bringen. Das gilt, solange ich akzeptiere, dass diese Versammlung stattfindet, und solange ich nicht versuche, die Versammlung dadurch unmöglich zu machen.

In einer Stimmungslage, wo derartige Wortmeldungen aber womöglich schon als Störung angesehen werden, und da gibt es ja Fälle, würde dieses Recht womöglich beschnitten. Deshalb hatte ich vorgeschlagen, hier von erheblichen Behinderungen oder Beeinträchtigungen zu sprechen. Also nicht jede abweichende Wortmeldung, nicht jedes Mal, wenn ich aufstehe und sage, ihr habt alle Unrecht und es ist anders, ist das keine Störung, aus deren Anlass dann polizeiliches Einschreiten möglich sein müsste.

Dann ist gefragt worden: Sollte man die Störungen nicht besser in Form eines Kataloges auffassen? – Die Antwort, dass das nicht abschließend möglich ist, die eben schon gegeben worden ist, halte ich für richtig. Allerdings operiert das Gesetz an der Stelle doch gerade mit einem allgemeinen Störungsverbot und dann im Absatz 2 mit Regelbeispielen. Das halte ich schon für eine gesetzgeberische Engführung, wie es enger sozusagen nicht geht.

Wir haben die Beispiele, wo der Gesetzgeber dann annehmen würde, so dieses Gesetz beschlossen werden sollte, dass es sich um Störungen handele, und dass man im Übrigen – man kann es nur noch mal wiederholen – in einem Bereich des Gefahrenabwehrrechts auch mit Generalklauseln operiere. Das ist dem Wesen dieses Rechtsgebiets geschuldet, wo ich nicht jede denkbare, sehr phantasievolle Art der Störung – denken Sie an all das, was passiert ist, dass plötzlich Kirchenglocken laut geläutet wurden, um Reden auf Versammlungen unmöglich zu machen und ähnliche Dinge –, abschließend in einem Katalog erfassen kann.

Wo ist das Problem mit den Bild- und Tonaufnahmen? – Da habe ich die Worte des Vorsitzenden im Ohr, daran zu denken, dass es nicht nur Juristen sind, zu denen wir jetzt sprechen. Ich versuche, es mal auf einen zentralen Gesichtspunkt zurückzufahren, weil die Voraussetzungen womöglich doch etwas weit gefasst sind, weil sie nicht nur an Gefahrenlagen anknüpfen. Aufgrund der Verweisungstechnik, die da gewählt wird, würde es sicherlich ertragbringend sein, wenn man sich diese genauen Formulierungen, die genauen Voraussetzungen für die unterschiedlichen Aufnahmen noch

einmal anschaut; dass Aufnahmen einen tendenziell abschreckenden Effekt haben könnten, dürfte mittlerweile doch geklärt sein.

Prof. Dr. jur. habil. Michael Elicker (Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaftliche Fakultät): Die erste an mich gerichtete Frage betraf ebenfalls das Störungsverbot und die Frage, ob man hier einen Katalog von Regelbeispielen einführen würde. – Ich würde die jetzt von der Regierung vorgestellte Lösung nicht als einen wirklichen Katalog von Regelbeispielen ansehen, da diese unter Absatz 2 aufgeführten Möglichkeiten doch sehr abstrakt gefasst sind.

Insbesondere, wenn ich die Stellungnahmen der Polizisten hier aus unserer Runde höre, dann ist schon klar, dass es in der Einsatzlage erhebliche Schwierigkeiten geben wird, so etwas einzustufen. Ich habe zwei Jahre lang am Neumarkt in Dresden gewohnt, habe dort zahlreiche Demonstrationen natürlich mitbekommen, und man muss einfach sagen, dass dort letztendlich aus der Neustadt angereiste Antifa-Leute und andere sonstige Demonstrationen, die nicht ihrer Meinung entsprochen haben, so massiv gestört haben, dass das Publikum eigentlich nicht mehr die Inhalte der dort geäußerten Reden wahrnehmen konnte. Das sind natürlich Dinge, die schon normale strafrechtliche Dimensionen erreichen. Denn das ist schon eine Form von Nötigung. Das muss nicht unbedingt gewalttätig oder so etwas sein.

Wir kennen aus der Verwaltungsrechtsprechung – eben ist das Beispiel von Herrn von Coelln genannt worden – ein lautes Läuten von Kirchenglocken. Wir kennen aber sehr viel subtilere Formen, die für unzulässig erachtet wurden, etwa die verdunkelte Rathausbeleuchtung, die gewissermaßen als Gegenmodell zu einer Demonstration, die in einem zentral örtlichen Bereich ausgeführt worden ist, gesetzt worden ist, und die von der Verwaltungsrechtsprechung als unzulässig angesehen wurde. Von daher: Ich würde dafür plädieren, durchaus Regelbeispiele in das Gesetz aufzunehmen, um einfach auch die Polizisten in der Einsatzlage in einer gewissen Weise zu entlasten.

Es ist klar, das hat man immer wieder gesehen, es ist sehr schwierig für die Leute, wenn, sagen wir mal, die störenden Beschallungen noch etwas höher gedreht werden, dann zu sagen: „Jetzt ist aber Schluss“ oder „jetzt müsst ihr ruhiger werden, jetzt muss sich die Gegendemo zurücknehmen.“ Das ist schwierig zu sagen, wenn ich keine ganz klar definierten Eskalationsstufen bereits im Gesetz vorgegeben habe, die ich dann entsprechend in der Einsatzlage sehr schnell berücksichtigen kann.

Dann haben wir die Frage des Privateigentums. Das Centro in Oberhausen wurde gerade erwähnt. Natürlich haben wir hier verfassungsrechtlich schon massive Konflikte. Auch die Polizisten hier in der Runde der Sachverständigen haben gesagt, das sollte man eigentlich vermeiden. Man sollte nicht Privaten gewissermaßen aufzwingen, dass sich Demonstrationen in einen solchen Bereich hineinbewegen können. Denn die Gefahr für das Privateigentum ist einfach zu groß.

Man muss an dieser Stelle natürlich auch die Abwägung, die der Gesetzgeber hier getroffen hat und selbst treffen muss, berücksichtigen. Diese Abwägung umfasst

natürlich auf der einen Seite das Eigentumsgrundrecht und auf der anderen Seite das Versammlungsrecht. So steht es ja auch in der Gesetzesbegründung drin.

Wir müssen aber sehen, dass dieses Versammlungsgesetz auch – natürlich in Parallele zum vorherigen Bundesversammlungsgesetz – solchen Personen die Versammlung ermöglicht, einfach rechtlich, deren Versammlungsrecht nicht durch Artikel 8 des Grundgesetzes und die entsprechende Transformationsnorm in der Verfassung Nordrhein-Westfalens geschützt ist, zum Beispiel reine Ausländerversammlungen, die auch keinen EU-Rechts-Hintergrund haben, wo man sagen könnte, okay, da haben wir jetzt die allgemeine Handlungsfreiheit auf einer Schutzstufe, die dann Artikel 8 des Grundgesetzes gleichkäme. Sondern wir haben einfach nur die allgemeine Handlungsfreiheit versus des Eigentumsgrundrechts.

Da bin ich dann schon der Meinung, wenn wir das Versammlungsgesetz in einer solchen Weite hier definiert haben, dann müssen solche vom Gesetzgeber vorgeformten Abwägungen zwischen den Grundrechten auch zugunsten des Privateigentums in diesem Fall ausfallen. Denn ich kann nicht Leuten allein aufgrund der allgemeinen Handlungsfreiheit die Möglichkeit geben, in das Privateigentum anderer einzuschreiten.

Insbesondere muss man natürlich dann auch sehen, dass es hier im Lande Bewegungen gibt, die also jetzt Zerstörung und Beeinträchtigung von Privateigentum als zivilen Ungehorsam gerne umdefinieren. Das haben wir ja in den Stellungnahmen anderer Sachverständiger, die hier heute am Tisch sitzen, gesehen.

Ich komme nun zu der Frage nach den symbolträchtigen Orten beziehungsweise Tagen. Bei Orten bin ich grundsätzlich dafür, dass so etwas möglich ist. Ich bin aber der Meinung, dass der Gesetzgeber selbst die entsprechende Abwägung treffen muss, denn es ist klar, gerade da, wo es um Symbolträchtigkeit geht, sei das an Örtlichkeiten oder auch an Daten festgemacht, haben wir natürlich auch...- aus welcher Richtung auch immer. Ich würde da überhaupt nicht versuchen, etwas zwischen Verbrechen des Kommunismus oder des Faschismus oder irgendetwas aufzuwiegen, sondern es geht doch darum, dass man möglicherweise ein Interesse hat, gewisse historische Ereignisse zu kommentieren, in welcher Weise auch immer.

Und dieses Interesse ist natürlich grundsätzlich von der Versammlungsfreiheit geschützt. Von daher: Zum Beispiel ist jetzt in der Corona-Rechtsprechung der Verfassungsgerichte anerkannt worden, dass ich, wenn ich sage, ich muss jetzt gegen die Maßnahmen demonstrieren, dann auch ein Recht auf eine Eilentscheidung etwa bekomme. Das haben wir ja in diesem Zusammenhang mehrfach erlebt.

Daher ist diese Situationsbedingtheit gerade auch für das Versammlungsrecht eine bedeutende Komponente.

Der Schutz symbolträchtiger Orte erfolgt ja in verschiedenen Bundesländern durch ganz eigene Rechtsverordnungen. Wenn man das jetzt so abstrakt generell aufführt und es letztlich in die Hand des Rechtsanwenders legt, finde ich, ist damit der Bedeutung des Versammlungsgrundrechts nicht ausreichend Rechnung getragen. Man sollte das auf der Ebene des Gesetzgebers, ähnlich wie man das auch mit dem jetzt integrierten Bannmeilengesetz gemacht hat, festlegen, indem man beispielsweise

sagt: Okay, diese KZ-Gedenkstätte ist in einem bestimmten Umkreis gegenüber Versammlungen geschützt.

Was jetzt Tage und Daten angeht, gibt es meiner Ansicht nach sicherlich keinen Tag im Jahreskalender, der nicht mit irgendetwas konnotiert ist, was irgendeine Gruppe als symbolträchtig erachtet. Also auch das sollte man keinesfalls dem Rechtsanwender überlassen.

Insbesondere gibt es auch verschiedene Daten – 9. November ist das Paradebeispiel –, die ganz unterschiedlich konnotiert sind. Deswegen müsste man durchaus, meine ich, eine Entscheidung des Gesetzgebers haben, anstatt diese Entscheidungen dem vielleicht auch subjektiven Empfinden eines Rechtsanwenders zu überlassen.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte [per Video zugeschaltet]): Vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Dieser Dank scheint in meinem Anschreiben etwas untergegangen zu sein, ich bitte um Nachsicht, deshalb hole ich es hier nach und komme dann zu den Fragen, die an mich gestellt worden sind.

Als allererstes war da die Frage nach dem Sprachduktus der beiden Gesetze, und ob dieser Sprachduktus dem Ziel, die Versammlungsfreiheit optimal zu schützen, hinreichend Rechnung trüge. Wir müssen sehen, dass es in dem Zusammenhang nicht nur um das Etikett geht, was dem Gesetz jeweils aufgeklebt worden ist, sondern es geht zentral um den Inhalt des Gesetzes. Das Zentrale ist der jeweilige Inhalt, und an der Stelle müssen wir nun deutlich sehen, dass hier beide Gesetze gegenüber dem bisherigen Rechtszustand eine gewisse Verbesserung darstellen. Es werden nämlich Dinge hinsichtlich der Abgrenzung von Versammlungsfreiheit und anderen Grundrechten klarer und eindeutiger gemacht.

Daher ist es wichtiger, dass wir uns den Gesetzesinhalt anschauen und vielleicht nicht so sehr die Überschrift oder die Begründung. Dann kommen wir hier an dieser Stelle möglicherweise weiter. Ich vermisse in diesem Zusammenhang allerdings eine Funktionsbeschreibung von Versammlungen namentlich im Hinblick auf ihre demokratische Funktion.

Das Bundesverfassungsgericht hat Versammlungen bekanntlich nicht nur eine individualrechtliche, sondern eben auch eine demokratische Funktion zugesprochen. Und diese demokratische Funktion ist wichtig, nicht nur bei der Frage nach der Garantie der Versammlungen, sondern auch bei der Abwägung der Versammlungsfreiheit mit anderen kollidierenden Rechtsgütern. Deshalb ist es so, dass eine Funktionsbestimmung hinsichtlich der demokratischen Versammlung meines Erachtens hier sinnvoll und notwendig wäre. Dies ist also in den vorliegenden Entwürfen, vorsichtig formuliert, in diesem Zusammenhang sehr sparsam geschehen. § 2 Abs. 2 des SPD-Entwurfs geht ein ganz kleines bisschen in diese Richtung, aber eben nur ein ganz kleines bisschen.

Wichtig in unserem Zusammenhang ist noch die Frage der Gesetzessprache: Das Versammlungsgesetz des Bundes, wie es bislang gilt, ist ein sehr fragmentarisches Gesetz. Anders ausgedrückt: Es gibt zahlreiche Regelungen, die dort nicht zu finden sind. Das bedeutet allerdings nicht, dass da nichts geregelt ist, sondern es wird zum Teil mit sehr gewagten Konstruktionen versucht, an dieser Stelle möglicherweise doch polizeiliche Befugnisse zu bekommen, auch wenn da nichts steht. Wir müssen also deutlich sehen: Nicht jede Befugnisnorm, die jetzt hier neu aufgeführt wird, ist schlecht, weil sie die Befugnisse des Staates erweitert. An manchen Stellen wird sie klarer gemacht, und das hat ja immerhin einen erheblichen Vorteil in diesem Kontext.

Ich würde also nicht generell davon sprechen, dass der eine oder andere Entwurf hier tendenziell gegen die Versammlungsfreiheit gerichtet ist. Das lässt sich nur bei einer Analyse des Inhalts insgesamt klären, und das geschieht ja hier in unserer Anhörung glücklicherweise.

Hinsichtlich der Frage der Einschränkungen durch die öffentliche Ordnung hat Herr Brenneisen bereits alles Notwendige gesagt. Daher möchte ich auf diese Frage jetzt nicht erneut eingehen. Ich schließe mich an. Insoweit können wir dann später nachlesen, was er dazu gesagt hat.

Eine wichtige Frage ist das Störungsverbot. Wir müssen deutlich sehen: Wo eine Meinung garantiert ist, ist auch immer eine andere Meinung garantiert. Das nennen wir den gesellschaftlichen Pluralismus, der im Grundgesetz geschützt ist. Grundsätzlich gilt das auch für Versammlungen. Das Stattfinden einer Versammlung schließt nicht aus, dass auch andere Versammlungen stattfinden können. Dadurch ist hier ein gewisser Versammlungspluralismus mit geschützt.

Und wenn die eine Versammlung in irgendeiner Weise auf die andere einwirkt, dann besagt das noch nicht, dass dadurch die einwirkende Versammlung stets und immer unzulässig wäre. Das heißt im Klartext, jegliche Art von Erschwerung einer Versammlung, jegliche Art von Störung einer Versammlung, ist hier also nicht zu unterbinden. Es ist vielmehr zwischen Einwirkungen, die noch hinzunehmen sind und Einwirkungen, die eben nicht mehr hinzunehmen sind, zu unterscheiden.

Das geschieht im Regierungsentwurf nicht so schön, im SPD-Entwurf wird hier von erheblichen Störungen geredet, was zumindest eine gewisse einschränkende Tendenz deutlich macht, zugleich allerdings auch relativ wenig klar ist. Ich würde in dem Zusammenhang stattdessen vorschlagen, dass man das Störungsverbot instrumentell fasst, anders ausgedrückt, dass also eine Störung verboten ist, wenn sie gewaltsam oder mit strafbaren Mitteln erfolgt; dass in diesem Zusammenhang also das Störungsverbot ärger gemacht wird.

Das Waffenverbot des § 8 Abs. 2, genauer gesagt die Ausnahme vom Waffenverbot, ist meines Erachtens ein schwieriger Punkt in Zusammenhang mit Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes. In Art. 8 ist die Versammlungsfreiheit ohne Waffen garantiert, und zwar für alle Teilnehmer. Das heißt im Klartext, jeder Teilnehmer darf nicht nur selbst keine Waffen tragen, sondern darf sich auch darauf verlassen, dass die anderen keine Waffen tragen. Deshalb kommt er auch gar nicht selbst in die Notwendigkeit, Waffen

zu tragen, um sich möglicherweise in bewaffneten Auseinandersetzungen in der Versammlung selbst schützen zu müssen.

Dieser Grundsatz, der das Friedlichkeitsverbot des Art. 8 des Grundgesetzes konkretisiert, wird durch den Entwurf, die Ausnahme vom Waffenverbot hier ein wenig beeinträchtigt. Ich bin der Auffassung, dass das mit dem Grundsatz des Art. 8 des Grundgesetzes nicht vereinbar ist. Für den Schutz der Versammlungsteilnehmer in der Versammlung ist die Polizei zuständig und nicht die Versammelten selbst. Hier ist keine Selbsthilfe zulässig, und schon gar nicht darf es der Fall sein, dass Private anfangen, andere Versammlungsteilnehmer hier bei der Versammlung bewaffnet zu schützen. Das ist mit dem Grundgedanken des Artikel 8 schlechterdings unvereinbar.

Die Aufzählung der symbolträchtigen Orte hier ist nun eine Frage. Ich habe schon früher bei sich äussernden Sachverständigen klar gesagt: Es gibt Orte, es gibt Tage, die sind abstrakt generell zu schützen. Keine Frage. Da geht es etwa um Gedenkstätten, in der Reichspogromnacht abgebrannten Synagogen oder so. Es ist völlig klar. Die sind immer geschützt.

Es gibt allerdings auch Fälle, in denen ein solcher Zusammenhang zu bestimmten Orten oder Tagen nicht abstrakt generell besteht, sondern nur im Einzelfall hergestellt werden kann. Also, dass hier eine Versammlung normalerweise selbstverständlich zulässig ist, aber durch die besondere Art einer Versammlung oder das besondere Thema einer Versammlung an gerade diesem Ort oder Tag konkret eine Beeinträchtigung hergestellt werden kann.

Ich bin in dieser Beziehung allerdings der Auffassung, dass eine abschließende Darstellung aller symbolträchtigen Orte und Tage in einem Gesetz deshalb allein nicht zielführend ist. Man kann dies zur Erhöhung der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit tun. Man sollte in dem Zusammenhang aber dann umgekehrt auch deutlich sehen, dass nicht alle störungsintensiven Einzelfälle erfasst sind. Und wenn man diese Einzelfälle gesetzlich erfassen möchte, dann muss man in dem Zusammenhang eine gewisse Öffnung haben.

Letzter Punkt. Die öffentliche Ordnung als Schranke der Versammlungsfreiheit. Der Streit um die öffentliche Ordnung ist ein traditioneller Streit, der vor 40, 50 Jahren das Polizeirecht und die Polizeirechtswissenschaft erheblich in Wallung versetzt hat.

Die Argumente, die damals ausgetauscht worden sind, haben heute weitgehend ihre Berechtigung verloren, und zwar aus zwei Gründen. Erstens, weil die Verbots- oder polizeilichen Eingriffstatbestände inzwischen weithin konkretisiert sind, sodass für die öffentliche Ordnung kein Raum mehr besteht. Zweitens aber auch durch die Rechtsprechung, in welcher gesagt wird, dass die öffentliche Ordnung eine absolute, lückenschließende Funktion hat, die dann anwendbar ist, wenn gar kein Gesetz anwendbar ist, aber bedauerlicherweise im Einzelfall Rechtsgüter anderer Leute beeinträchtigt werden können, welche hier in dem Zusammenhang eine nicht hinnehmbare Zumutung darstellen würden.

Es ist hier nun wirklich eine absolute Restgröße, um die es geht. Oder anders ausgedrückt: Das Problem der öffentlichen Ordnung ist heute kein grundsätzliches Problem

des Art. 8 mehr, sondern eher ein Detailproblem, welches in diesem Zusammenhang auch als solches angesehen werden kann. Wenn sie drinbleibt, wird sie fast nie angewendet werden, wenn sie herausgenommen wird, wird man sie nur in wenigen Fällen vermissen. Dann allerdings muss man sich die Frage stellen, ob man solche Fälle erfassen will oder nicht.

Die Formel des Bundesverfassungsgerichts von der Versammlung, die Angst und Schrecken verbreitet, beispielsweise, ist eine Formel, die man mit der öffentlichen Sicherheit wohl nicht erfassen kann. Hier ist die öffentliche Ordnung gefragt.

Eins muss man allerdings deutlich sagen: Wenn das Land regelt, dann muss man dem Land auch die Regelungskompetenz lassen. Dann kann es passieren, dass in einem Bundesland irgendetwas ordnungswidrig ist, was im anderen Bundesland strafbar ist. Diese Unterschiede ergeben sich aus der unterschiedlichen Abwägungs- und Zuordnungskompetenz der jeweiligen Landesgesetzgeber. Das heißt im Klartext, was man heute Flickenteppich nennt, ist hier im Föderalismus in gewisser Weise angelegt.

Wir müssen hier deutlich sehen, dass der Bundesgesetzgeber, der verfassungsändernde Gesetzgeber, klar geregelt hat, dass die Gesetzgebungskompetenz im Landesversammlungsrecht Landessache ist. Im Klartext bedeutet das, dass er auch Unterschiede in diesem Zusammenhang hingenommen hat. Das ist nun mal so. Das kann man kritisieren, aber in keinem Falle ist ein Bundesland deshalb verpflichtet, die Regelungen des anderen einfach zu übernehmen. – Meine Damen und Herren, ich glaube, das waren die Fragen, die an mich gerichtet waren.

Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz (Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsphilosophie *[per Video zugeschaltet]*):

Meine Herren Vorsitzenden! Sehr geehrte Abgeordnete! Ganz herzlichen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme. An mich sind im Wesentlichen zwei Fragen gestellt worden. Herr Katzidis fragte, wie man das Gesetz im Allgemeinen bewerten soll, ob man wirklich der Auffassung sein kann, dass dies ein Abgesang auf das, was versammlungsrechtlich noch möglich ist, sei und man bei einem solchen Versammlungsgesetz eigentlich Angst um das Gemeinwesen haben müsste. Die zweite Frage war eine eher technische Frage, die aber mit der Regelung zur Frist in § 10 auch viel über das Selbstverständnis des Gesetzgebers aussagt. Soweit ich jetzt hier Paragraphen benenne, beziehe ich mich auch auf den Regierungsentwurf.

Aus grundrechtsdogmatischer Sicht sollte man sich zunächst überlegen, was die zentrale Aufgabe dieses Versammlungsgesetzes ist. Das ist eigentlich mit zwei Formulierungen hier bereits aufgetaucht, nämlich einmal der Frage Grundrechtsgewährleistung durch die Polizei oder Grundrechtsbeschränkung. Daran schließt sich auch ein bisschen die Einordnung des Versammlungsrechts, das eben doch klassischerweise – und das sieht man ja zum Teil, wenn man sich auch die entsprechende Lehrbuchliteratur anschaut – als Sonderpolizeirecht behandelt wird, an. Das mag einem nicht gefallen, aber ich meine, dass dies auch eine Frage der historischen Wahrnehmung ist. Mit Blick auf ein kommunikatives Grundrecht, das bei einer Vielzahl von Personen wahrgenommen und ausgeübt werden kann, kann es eben auch ein ganz anderes

Gefahrenpotenzial geben, das mit Versammlungen verbunden sein kann, und das sich auch anders wegen der öffentlichen Form der Kommunikation darstellt als beispielsweise nur bei einer einfachen Meinungsäußerung, die eben auch anderen gesetzlichen Regelungen unterworfen ist.

Herrn Katzidis wollte wissen, ob es eigentlich Aufgabe der Polizei sei, Grundrechte zu gewähren. Ich will die Frage etwas anders beantworten: Es ist zentrale Aufgabe der Polizei als grundrechtsgebundene öffentliche Gewalt, die Grundrechte zu beachten. Um zu wissen, in welchem Umfang die Polizei welche Grundrechte zu beachten hat, braucht sie – und dafür ist das Versammlungsrecht eigentlich ein Paradigma für die Lehre von Gesetzesvorbehalten – hinreichend bestimmte, normenklare Gesetze. Diese Gesetze können letzten Endes eben die Freiheit auch beschränken.

Es geht also gar nicht so sehr darum, ob es Aufgabe des Staates ist, Grundrechte zu eröffnen. Die Wahrung der Grundrechte ist an sich die Selbstverständlichkeit. Die Beschränkung der Grundrechte demgegenüber ist dann die begründungspflichtige Ausnahme. Ich glaube, dass die gegenwärtige Diskussion um die Rückgabe von Freiheitsrechten im Rahmen der Coronapandemie genau dieses Ausnahme-Regel-Verständnis deutlich machen dürfte.

Von daher ist es, glaube ich, völlig sachgerecht, davon auszugehen, dass das Versammlungsrecht als spezifisches Gefahrenabwehrrecht zu verstehen ist, das aber gleichzeitig natürlich die Besonderheiten des Grundrechtsschutzes für Versammlungen in den Blick zu nehmen hat und dementsprechend sozusagen im Rahmen einer Abwägung zwischen der zentralen Bedeutung der Versammlungsfreiheit für ein demokratisches Gemeinwesen, und das ist nicht nur die subjektiv rechtliche Seite, sondern auch das objektiv rechtliche Verständnis der Versammlungsfreiheit einerseits und aber auch dem staatlichen Schutzauftrag für andere, grundrechtlich geschützte Rechtsgüter andererseits Rechnung tragen muss.

Vor dem Hintergrund, glaube ich, muss man sehr vorsichtig sein, soweit man bei einer Interpretation des Versammlungsrechts von Rechten auf Behinderung oder Ähnliches sprechen möchte. Das Recht auf Behinderung mag sich vielleicht aus der allgemeinen Handlungsfreiheit herleiten lassen, aber es wirft bereits dann die ganz grundsätzliche Frage auf, ob ich eigentlich aus Grundrechten ein Recht auf Inanspruchnahme und Beschränkung anderer Grundrechte habe.

Ich möchte nur auf ein Beispiel hinweisen. Die Kunstfreiheit, die ja nun auch einen sehr hohen Rang genießt, gibt mir aber mitnichten das Recht, eigentumsrechtliche Positionen anderer in Anspruch zu nehmen. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Sprayer von Zürich liegt nun schon lange zurück, aber ich habe nicht aufgrund der Verwirklichung meiner Kunstfreiheit das Recht, Graffitis auf anderer Leute Eigentum zu applizieren. Man sollte sich auch darüber im Klaren sein, dass auch die Versammlungsfreiheit nicht etwa als ein Recht auf Behinderung – wohlmeinend – bisweilen als Ausdruck des Widerstandsrechts wahrgenommen werden soll.

Das zum einen zu der Frage, ob mit diesem Versammlungsgesetz jetzt eigentlich der Untergang der Versammlungsfreiheit zu befürchten ist. Ich glaube nicht, und ich

denke, es ist auch in den bisherigen Stellungnahmen deutlich geworden: Es ist eine klarstellende Präzisierung, die in einer Gesamtwertung keinerlei verfassungsrechtliche Bedenken mitbringt.

Herr Katzidis hatte eine ganz konkrete Frage zur 48-Stunden-Frist für entsprechende Anmeldungen. Die ist im Übrigen, wie es die Gesetzesbegründung zum Ausdruck bringt, schon aus praktischer polizeilicher Sicht nicht ganz unproblematisch, wenn man sich überlegt, welche Maßnahmen zum Teil die entsprechenden Behörden zu treffen haben, auch im Rahmen der Verwirklichung des Kooperationsprinzips.

Wenn bei Demonstrationen mit Gegendemonstrationen mit gewalttätiger Freisetzung zu rechnen ist, muss überlegt werden, welche Sicherheitskonzepte aufgestellt werden. Vor diesem Hintergrund ist meines Erachtens die 48-Stunden-Frist, die sich im Übrigen auch in anderen Landesgesetzen findet, durchaus sachgerecht.

Darüber hinaus bringt ja der Gesetzgeber selbst mit den Regelungen in § 10 Abs. 3 und 4 auch zum Ausdruck, dass es Ausnahmen von dieser 48-Stunden-Frist eben für Eilversammlungen und Spontanversammlungen gibt. Man kann hier also von einem durchaus abgestuften Modell reden, um dadurch sozusagen der spontanen Äußerung eines kommunikativen Willens einer Mehrzahl auch Rechnung tragen zu können, so dass hier nicht von einer zu engen oder zu restriktiven Handhabung des Versammlungsrechts auszugehen ist.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Vielen Dank, Herr Professor Dr. Schwarz. Richten Sie sich schon einmal drauf ein, dass ich Sie in der zweiten Runde gleich zu Beginn aufrufe, um Ihrem Terminplan entgegenzukommen. Wir versuchen ja auch immer, ein bisschen Aktion in die Anhörung zu bringen. Vielen Dank für Ihr Verständnis.

Prof. Dr. Dr. Markus Thiel (Deutsche Hochschule der Polizei [per Video zugeschaltet]): Sehr geehrter Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete! Auch ich möchte mich ganz herzlich für die Einladung zu dieser Sachverständigenanhörung, zu der doch sehr vielschichtigen und komplexen Problematik und Thematik des Versammlungsrechts bedanken. Vor allen Dingen möchte ich aber doch meinen deutlichen Dank dafür aussprechen, dass sich das Parlament überhaupt und die Landesregierung dieser Thematik angenommen haben nach so vielen Jahren, in denen es kein eigenes Landesversammlungsgesetz gegeben hat und wir mit dem Landesversammlungsgesetz des Bundes arbeiten mussten, das ja, wie Herr Gusy schon völlig richtig und abschließend ausgeführt hat, wirklich schlecht gealtert ist. Das muss man sagen. Deswegen ist es eine große Freude, dass wir uns mit diesen Dingen überhaupt beschäftigen.

Es wurde jetzt schon von meinen Vorrednern einiges gesagt, deswegen versuche ich das ein bisschen auf die besonderen Aspekte der Fragen, die an mich gestellt wurden, zu beschränken. Ich fange mit der Frage von Herrn Dr. Katzidis bezüglich meiner Bewertung der Zielrichtung oder der Tendenz des Entwurfs der SPD-Fraktion an. Dort steht in der Begründung an relativ prominenter Stelle, dass das Versammlungsfreiheitsgesetz eben nicht vorrangig Gefahrenabwehrrecht sei, sondern Grundrechts-

gewährleistungsrecht. Da könnte man jetzt zunächst mal als Gefahrenabwehrrechtler ein bisschen gekränkt sein, weil man das Gefühl hat, man übe sein Fachgebiet und seine Wissenschaft irgendwie als Outlaw, losgelöst von irgendwelchen grundrechtlichen Überlegungen aus. Dem ist natürlich nicht so.

Aber Scherz beiseite. Es sind schon Implikationen damit verbunden, das so in das Gesetz zu schreiben, die weit über ein Label oder eine grundlegende Ausrichtung hinausgehen. Wir hatten auch schon im Kontext des Polizeirechts eine ähnliche Diskussion, als wir über das Musterpolizeigesetz diskutiert haben, wo sehr häufig gesagt wurde, man müsste doch den freiheitlichen Aspekt betonen und die Grundrechte hervorheben. Ich möchte jetzt nicht in eine Diskussion darüber einsteigen, was eigentlich Aufgabe des Gesetzgebers in diesen Bereichen ist, aber darüber müsste man tatsächlich einmal diskutieren.

Ganz wichtig finde ich den Punkt, dass diese Aussage doch in gewisser Weise einen Gegensatz statuiert, den es meiner Einschätzung nach in keiner Weise gibt. Das hat dann Konsequenzen dafür, welche Ge- und Verbote in welchem Ausmaß geregelt werden und welche Aufgaben auch der Polizei zugewiesen werden. Es wurde eben die Regelung in § 2 Abs. 2 des SPD-Entwurfs gelobt, wo es um die Aufgabenzuweisungen geht. Ja, man kann durchaus betonen, wie wichtig die Versammlungsfreiheit ist und dass die Behörde die auch zu schützen hat, aber da muss man natürlich sehen, dass man die Aufgaben hinreichend konkret und bestimmt formuliert und etwa auch die Frage regelt, inwieweit sich daraus Rechte und Ansprüche von Veranstaltern gegenüber der Polizei ergeben. Das finde ich etwas schwierig, und es müsste meiner Meinung nach noch etwas detaillierter geregelt werden.

Das klingt natürlich sehr gut, wenn man sagt, das ist Grundrechtsgewährleistungsrecht und man gerät dann schnell in eine solche Konstellation, wo man den Entwurf der Landesregierung irgendwie als Gegenpool versteht und als grundrechtsgefährdend wahrnehmen mag. Ich halte das wie Kollege Schwarz für unzutreffend. Beide Entwürfe tragen meiner Meinung nach in sehr unterschiedlichem Maße den grundrechtlichen Gewährleistungen Rechnung.

Warum sage ich das so? Das Gefahrenabwehrrecht dient natürlich nicht dazu, egal, wie man es formuliert und begründet, als Selbstzweck Behörden irgendwelche erweiterten Eingriffsbefugnisse zuzubilligen. Die gefahrenabwehrrechtlichen Regelungen sind immer darauf ausgerichtet, Grundrechte zu sichern und Grundrechte zu schützen. Das ist der Kern des Gefahrenabwehrrechts. Sie möchten die Versammlung in diesem Fall vor Gefährdungen im Interesse der Versammlungsfreiheit, die ein sehr hohes Gut ist, schützen.

Sie möchten aber auch, und das wird hier in der Diskussion teilweise ein bisschen ausgeblendet, Dritte und Unbeteiligte vor Gefahren schützen, die von einer Versammlung ausgehen können. Auch diesen Punkt dürfen wir nicht vernachlässigen.

Das Gefahrenabwehrrecht schützt also Grundrechte und ist damit kein Gegensatz zu einer Grundrechtsgewährleistung.

Vor diesem Hintergrund, denke ich, müssen wir uns auch klarmachen, dass das Versammlungsrecht – das wurde auch schon gesagt – traditionell seit jeher eine spezielle Gefahrenabwehrkategorie und Regelungsmaterie gewesen ist und auch in beiden Entwürfen mit Instrumentenkategorien und Begrifflichkeiten des Gefahrenabwehrrechts arbeitet. Zu sagen, das sei kein Gefahrenabwehrrecht, halte ich im Grunde für unzutreffend. Das sollte man jedenfalls nachjustieren, und ich warne davor, einen Gegensatz zu konstruieren, den wir nicht haben.

Dann noch ein paar Ausführungen zur Legislativkompetenz. Die Tatsache, dass diese Materie an die Länder zurückgefallen ist, ist aus meiner Sicht ein Argument dafür, dass das dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen ist. Auch die verschiedenen anderen Bereiche, die allesamt oder weit überwiegend ordnungsrechtlichen Charakter besitzen, sind im Zuge der Föderalismusreform wieder zurückgefallen. Das spricht ebenfalls dafür, hier von einem tatsächlichen echten speziellen Gefahrenabwehrrecht auszugehen, und ich denke, das sollte man auch dem Gesetz nicht vorwerfen.

Vielleicht noch ein Punkt zum Föderalismus und der Tatsache, dass das möglicherweise andere Länder auch schon vermeintlich liberaler geregelt haben und von Versammlungsfreiheitsgesetzen sprechen. Das mag so sein, aber auch da muss ich Herrn Gusy vollumfänglich recht geben: Wir haben den Sicherheitsföderalismus. Der hat Nachteile, das wissen wir. Aber wir haben ihn eben. Und dann steht es in der Verantwortung des jeweiligen Landesgesetzgebers, im demokratischen Austrag entsprechende Regelungen zu finden.

Wir können auf keinen Fall sagen, andere Länder wie Schleswig-Holstein und Berlin waren schneller, deswegen müssen wir jetzt im Interesse eines harmonisierten Versammlungsgesetzes unsere Regelungen hier auch so treffen. Das ist meines Erachtens ein Missverständnis des Föderalismus.

Wie wäre es denn gewesen, wenn es umgekehrt gewesen wäre, wenn Nordrhein-Westfalen den Landesregierungsentwurf schon vor fünf Jahren in solcher Weise erlassen hätte? Hätte man dann in Schleswig-Holstein und Berlin auch gesagt, daran müsse man sich jetzt orientieren? – Das glaube ich, ehrlich gesagt, nicht.

Eine weitere Frage wurde von Herrn Lürbke auch an andere Sachverständige bezüglich der Blockadetrainings und des Störungsverbots gestellt. Ich persönlich halte das für einen der zentralen Aspekte dieser Fragen, die wir hier diskutieren, weil das im Grunde weit darüber hinausreicht, ob wir jetzt erhebliche Störungen oder nicht erhebliche Störungen verbieten wollen. Deswegen möchte ich dazu noch ein paar Punkte ausführen.

Zunächst einmal finde ich es ganz wichtig, dass wir die Diskussion nicht auf das Verhältnis von Demonstrationen und Gegendemonstrationen verengen. Das Störungsverbot gilt natürlich auch gegenüber Personen, die von außerhalb der Versammlungen möglicherweise stören wollen. Ich finde, es ist ein wesentliches Element des Schutzes der Versammlungsfreiheit, dass man Versammlungen in ihrer besonderen Bedeutung so weit wie möglich vor Störungen schützt, das heißt, auch im Interesse einer

versammlungsfreundlichen Ausgestaltung eines solchen Gesetzes, meine ich, sollten die Störungsverbote vergleichsweise weit gefasst werden.

Schwierig wird es dann tatsächlich, wenn man es mit Gegendemonstrationen zu tun hat, und da wird es natürlich auch sehr schwierig, weil wir eine divergente Rechtsprechung haben. Die Vorredner haben das sehr deutlich gemacht. Man kann wirklich im Detail drüber diskutieren, wann eine Behinderung oder Verhinderungsstörung vorliegt, und welches Verhalten seinerseits noch von der Versammlungsfreiheit abgedeckt ist. Ich denke aber schon, dass wir uns darüber einig sind, dass eine Veranstaltung, die ausschließlich darauf ausgerichtet ist, eine andere Versammlung zu stören, ohne eigene kommunikative Inhalte vermitteln zu wollen, sondern wirklich nur destruktiv agieren will, nicht in dem Maße geschützt sein kann wie die Versammlung, die gestört werden soll. Man kann sogar schon darüber diskutieren, ob die überhaupt noch unter den Versammlungsbegriff fällt. Das möchte ich aber hier gar nicht weiter ausführen.

Meiner Meinung nach hat daher der Gesetzgeber die Entscheidungsbefugnis, festzulegen, welche Störungen er zu tolerieren bereit ist und welche eben nicht. Deswegen meine ich, dass wir hier keine allzu hohen Hürden einziehen müssen.

Vielleicht noch ein letzter Punkt: Alle Beispiele, die bisher genannt worden sind, betreffen Fälle, in denen rechtsgerichtete Demonstrationen gestört werden sollten. Bitte beachten Sie, wenn Sie ein Störungsverbot mit einer hohen Hürde in das Gesetz aufnehmen, dass das immer auch in alle Richtungen wirkt. Das heißt, man muss dann jeder Art von Blockade und jeder Art von Gegenversammlung diese Rechte zugestehen.

Jetzt mal unter uns, wollen wir wirklich Neonazis sehen, die Blockadetrainings vornehmen, die sich vor Demonstrationen von Antifaschisten und Klimademonstranten setzen, um denen dann zu sagen, die stören ja nicht, die dürfen da jetzt erstmal sitzen und blockieren? Das bitte ich auch einmal zu bedenken. Also Störungen sind ja nicht nur eine potenzielle Einbahnstraße, und wenn, sollten wir hier die Regelungen auch für alle gleich so treffen, dass die Versammlungen bestmöglich geschützt sind.

Dann gab es noch eine Frage von Herrn Lürbke zur Problematik der Grundstückseigentümer. Ja, das ist ein schwieriges Thema insbesondere im Verhältnis von Artikel 8 und Artikel 14, beziehungsweise Artikel 2, je nachdem, wer da der Grundrechtsträger ist. Das wurde ja auch schon ausgeführt.

Ich meine aber, dass wir hier kein größeres Problem haben, weil die Grundstückseigentümer nur dann dieser Vorschrift unterliegen, wenn sie tatsächlich ihr Eigentum für den kommunikativen Verkehr geöffnet haben und damit gewissermaßen freiwillig Publikum zulassen. Die können ja auch jederzeit diese Öffnung für den kommunikativen Verkehr wieder beschränken und sagen, dass sie es nicht mehr möchten, wenn etwa Schädigungen und dergleichen drohen.

Dass Schäden nicht auszuschließen sind, da sind wir uns, glaube ich, einig. Aber das ist ja auch so, wenn keine Versammlungen, sondern einfach der normale, kommunikative Verkehr stattfindet, sodass ich hier die Regelungen im Entwurf der Landesregierung für sinnvoll und ausgewogen halte, auch insoweit er über die Eigentums-

verhältnisse hinausgeht, wo sich die Grundstücke im Eigentum der öffentlichen Hand befinden.

Bild- und Tonaufnahmen in geschlossenen Räumen sind noch angesprochen worden. Ob das denn nötig sei, wurde gefragt, und ob da Konstellationen denkbar seien. Ich meine, ja, weil die Bild- und Tonaufnahmen in geschlossenen Räumen unter Umständen eine Minusmaßnahme gegenüber einer verstärkten Polizeipräsenz sein können. Das ist die eine Überlegung, und natürlich können sie etwa bei Vortragsreihen tatsächlich Anhaltspunkte dafür haben, dass etwa volksverhetzende Reden geschwungen werden, dass Redner eingeladen werden, die strafbare Äußerungen von sich geben, und da kann natürlich auch im Ausnahmefall unter engen Voraussetzungen eine solche Bild- und Tonaufnahme in geschlossenen Räumen sinnvoll und erforderlich sein. – Ich glaube, das war es für die erste Runde. Ich bedanke mich ganz herzlich.

Prof. Dr. Norbert Ullrich (Hochschule für Polizei und Verwaltung Nordrhein-Westfalen): Ich bin zunächst gefragt worden, ob sinnvollerweise unbestimmte Rechtsbegriffe definiert werden sollten. Darauf ist meine Antwort: Ja. Für den Rechtsanwender, das sind ja hier vor allem Versammlungsbeteiligte und Polizeibeamte, ist es einfacher, die Begriffe direkt aus dem Gesetz entnehmen zu können als umfassend direkt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts studieren zu müssen.

Beispiel dazu: Ich lehre in Niedersachsen und auch in Nordrhein-Westfalen Polizeirecht. Im Niedersächsischen Polizeigesetz, dem NPOG, sind vorne einige Begriffe definiert, die in Nordrhein-Westfalen nicht definiert sind. Das macht es jedenfalls für meine Studenten deutlich einfacher. In Nordrhein-Westfalen ist das schwierig, weil die hier eben alles auswendig lernen müssen.

Versammlungsbeteiligte wollen ja sicherlich nicht Begriffe auswendig lernen müssen und haben daher, wie gesagt, einen deutlichen Vorteil, wenn sie direkt im Gesetz lesen können, was erlaubt ist und was nicht.

Die zweite, etwas kompliziertere Frage sicherlich, war die Frage nach dem Störungsverbot. Hier ist zu sagen, dass neben der Abwehrfunktion die Grundrechte ja auch eine Schutzfunktion haben. Das heißt, der Staat muss generell Menschen, die von ihren Grundrechten Gebrauch machen, schützen, wenn andere Menschen sie daran hindern wollen. Das ist auch heute in Rechtsprechung und Literatur als solches wohl unstrittig. Schon aus diesem Grund ist es naheliegend, das Störungsverbot so zu formulieren, wie das in dem Entwurf der Landesregierung geschehen ist.

Darüber hinaus geht es hier aber nicht „nur“ um Grundrechte. Es geht auch um die freiheitliche Demokratie. Das Bundesverfassungsgericht und viele bedeutende Verfassungsrechtler, vor allem der auf SPD-Vorschlag in das Bundesverfassungsgericht gewählte Wolfgang Hoffmann-Riem, haben immer wieder die Friedlichkeit der freien und gewaltlosen politischen Diskussion für die Demokratie hervorgehoben. Sie haben betont, dass auch unliebsame Meinungen ausgehalten werden müssen und dass der Staat hier neutral zu bleiben hat. Für diesen freien Austausch der Argumente ist ein uneindeutig formuliertes Störungsverbot aus meiner Sicht sehr wichtig.

Innenausschuss (80.)

06.05.2021

Rechtsausschuss (73.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Natürlich ist es legitim und auch verfassungsrechtlich geschützt, Andersdenkenden zu zeigen, durch eine Gegendemonstration zum Beispiel, dass man eine andere Auffassung hat. Aber die Freiheit des Einen endet hier eben an der Freiheit des Anderen.

Insbesondere zu den Blockadetrainings: Die sind nach dem Regierungsentwurf jetzt verboten. Das ist auch richtig, denn für die Art von Blockade, eine symbolische, kurzzeitige Blockade, die verfassungsrechtlich geschützt ist, braucht man kein Training. Ich kann mich auf die Straße setzen und wieder aufstehen. Wer also Blockaden trainiert, der tut das, um Rechtsbruch vorzubereiten, um sich gegen die Polizei zu wappnen.

Die meisten Gerichte haben ohnehin bisher schon diese Blockadetrainings als verboten angesehen. Es gibt da eine abweichende Entscheidung des OVG Münster. Der Gesetzentwurf will an der Stelle für Klarheit sorgen. Das halte ich für richtig.

Nächster Punkt: Versammlungen auf fremden Grundstücken. Natürlich, wo eine größere Zahl an Menschen zusammenkommt, kann es immer zu Beschädigungen kommen, selbst wenn die Versammlungsteilnehmer sich friedlich und rücksichtsvoll verhalten. Das ist ja leider auch nicht immer der Fall.

Es hat wegen möglicher Beschädigung sogar schon für öffentliche Grundstücke in der Vergangenheit Beschränkungen von Versammlungen gegeben. Nun ist dies natürlich eine sehr schwierige Abwägung, wenn man das gesetzgeberisch gestalten will, zwischen den Grundrechten der Versammlungsfreiheit und dem Eigentum. Als Gesetzgeber muss man hier sehr vorsichtig sein.

In Berlin beispielsweise ist im neuen Versammlungsgesetz der Versammlungsfreiheit ein Vorrang eingeräumt worden, was meines Erachtens mit dem Grundgesetz kaum vereinbar sein dürfte. Insoweit halte ich den abgewogenen Vorschlag der Regierung hier für vertretbar. Es sprechen aber auch gute Argumente für den SPD-Vorschlag, der ja wörtlich aus Schleswig-Holstein übernommen worden ist.

Da bin ich dann bei Schleswig-Holstein. Auch dazu bin ich gefragt worden, ob denn Schleswig-Holstein hier ein gutes Vorbild sein kann. Grundsätzlich kann man durchaus das dortige Versammlungsfreiheitsgesetz positiv bewerten. Perfekt ist das allerdings nicht. Ich darf mal zitieren, was der Kollege Brenneisen dazu geschrieben hat, der ja aus Schleswig-Holstein kommt. Der hat in seinem Kommentar zum schleswig-holsteinischen Versammlungsgesetz geschrieben: Dennoch ist noch Luft nach oben vorhanden, und das Versammlungsfreiheitsgesetz enthält keinesfalls durchgehend präzise Formulierungen.

In Nordrhein-Westfalen ist man sicherlich nicht gut beraten, wenn man das eins zu eins übernimmt. Es muss in jedem Falle verbessert werden. Auch wenn die Verhältnisse in Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen gleich wären, müsste man daran noch feilen. Nur die Verhältnisse sind nicht gleich.

Man muss hier sehen: Schleswig-Holstein ist ein großes Flächenland mit 2,9 Millionen Einwohnern. Schleswig-Holstein ist damit viel kleiner als Nordrhein-Westfalen. Wir haben knapp 18 Millionen. Die Landeshauptstadt Kiel würde hier in Nordrhein-Westfalen als Kleinstadt gelten. Sie hat 250.000 Einwohner. Da haben wir in Nordrhein-Westfalen

ein Dutzend Städte, die größer sind, teilweise viel größer, und mit einer Nähe zu anderen Großstädten. Das heißt, in Nordrhein-Westfalen lassen sich viel leichter große Mengen von Versammlungsteilnehmern mobilisieren. Das bedeutet natürlich auch größere Probleme beim Umgang mit dem Versammlungsrecht.

Daher ist es, glaube ich, kein Zufall, dass in den letzten 20 Jahren das OVG Schleswig gerade einmal elf veröffentlichte Entscheidungen getroffen hat, die sich mit der Versammlungsfreiheit beschäftigen. Das OVG Münster musste in derselben Zeit fast 100 Entscheidungen treffen. Hier sieht man also die Dimensionen. In Nordrhein-Westfalen ist das Versammlungsrecht ständig dem Praxistest ausgesetzt. Deswegen denke ich, in Schleswig-Holstein mag man ja ein wenig ohne großen Schaden mit dem Versammlungsrecht experimentieren können. Aber für Nordrhein-Westfalen empfehle ich dann doch eher, sich an den größeren Bundesländern mit mehr Versammlungen zu orientieren und zu schauen, was sich dort bewährt hat und was nicht.

Dieser Flickenteppich, der jetzt im Versammlungsrecht entsteht, wird kritisiert. Wenn man hier einen Fehler sieht, dann macht nicht Nordrhein-Westfalen den Fehler, wenn es nun Regelungen trifft ähnlich denen im Bundesversammlungsgesetz, ähnlich wie in Bayern, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, sondern wenn jemand hier einen Fehler gemacht hat, dann war das der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein, der sich von diesen Regelungen weit entfernt hat.

Insoweit, meine ich also, ist sicherlich das schleswig-holsteinische Gesetz keine schlechte Vorlage. Wir müssen aber aufpassen, dass wir ein für Nordrhein-Westfalen passendes Gesetz machen.

Dann komme ich zum Thema Bild- und Tonaufnahmen. Zunächst bin ich zu den Versammlungen in geschlossenen Räumen gefragt worden. Dazu halte ich eine Regelung zwar durchaus für sinnvoll, meine aber, dass man auch ganz gut ohne eine solche Regelung auskommen kann. Beispielsweise enthält ja das Versammlungsgesetz in Sachsen-Anhalt überhaupt keine Befugnis für Bild- und Tonaufnahmen bei Versammlungen in geschlossenen Räumen. Wenn man eine Regelung trifft, dann sollte man allerdings diese unter ganz engen Voraussetzungen an die Friedlichkeit der Versammlung koppeln wie das beispielsweise in § 17 des niedersächsischen Versammlungsgesetzes vorgesehen ist.

Der Hintergrund ist, dass das Grundgesetz hier sehr stark zwischen Versammlungen in geschlossenen Räumen und unter freiem Himmel unterscheidet. Das liegt daran, dass es bei Versammlungen unter freiem Himmel natürlich leicht zu Konflikten kommen kann zwischen den Versammlungsteilnehmern und Außenstehenden, die eben draußen auch unterwegs sind. Das ist ja bei Versammlungen in geschlossenen Räumen sehr unwahrscheinlich. Rein praktisch sind natürlich Versammlungen in geschlossenen Räumen meist wesentlich kleiner als Versammlungen unter freiem Himmel. Insoweit ist sicherlich aus polizeilicher Sicht hier selten der Bedarf da, man kann das überschauen, man braucht das in der Regel nicht mit Kameras zu überwachen.

Dann letztens noch zu den Versammlungen unter freiem Himmel. Hier wird ja durchaus auch Kritik an den Aufnahmen, die dort jetzt ermöglicht werden sollen, geübt.

Selbstverständlich handelt es sich hier um einen Grundrechtseingriff, auch wenn das OVG Münster das anders zu sehen scheint. Aber auch diese offene Beobachtung unter freiem Himmel ist ein Grundrechtseingriff, der grundsätzlich verfassungsgemäß ist. Da ist man sich, glaube ich, weitestgehend zumindest in der Rechtsprechung einig.

Es gibt hier allerdings auch eine Ausnahme im Gesetz. Es soll nämlich ermöglicht werden, dass, wenn Polizeibeamte gefährdet sind, wenn sie dort aufnehmen, dass sie dann verdeckt aufnehmen können. Hier wird jetzt teilweise befürchtet, dass damit Drohnen gemeint sein könnten. Das schätze ich nicht so ein, denn eine Beobachtung durch Drohnen kann man ja den Versammlungsteilnehmern mitteilen und muss das also gar nicht verdeckt machen. Ich meine, einschätzen zu können, dass der Gesetzgeber hier eher an Situationen gedacht hat, wo eine kleine Zahl von Polizeibeamten einer größeren Zahl von Gewalttätern gegenübersteht, und wenn diese Gewalttäter die Kamera sehen würden, vermutlich die Polizei attackieren würden.

Ich kann das nachvollziehen, dass man hier eine verdeckte Beobachtung möchte. Ich bin allerdings nicht sicher, ob dafür wirklich ein praktisches Bedürfnis besteht. Ich denke, da müsste man einfach die Polizei fragen. In den anderen Bundesländern gibt es jedenfalls eine solche Regelung nicht.

Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöhler (Rechtsanwaltskanzlei Meisterernst, Düsing, Manstetten): Vielen Dank für die Einladung. Es ist jetzt schon viel gesagt worden, deshalb kann ich mich vielleicht etwas kürzer fassen. Fangen wir mit dem ersten Punkt, den Herr Ganzke angesprochen hat, die öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, an. Da muss man zwei Punkte gegenüberstellen aus meiner Sicht: Was kann man mit einer solchen Formulierung gewinnen, und was kann man mit einer solchen Formulierung verlieren? Das muss man gegenüberstellen.

Das Bundesverfassungsgericht hat ja die öffentliche Ordnung als Schutzgut des Versammlungsrechts gebilligt, hat allerdings zugleich gesagt, was damit gemeint sein kann, nämlich nicht die im Zusammenhang mit einer Versammlung geäußerten Meinungen. Die sind vom Tatbestand der öffentlichen Ordnung nicht erfasst.

Und das führt mich zu dem Punkt, was man damit verlieren kann. Die Argumente, die hier vorgebracht worden sind, auch in der Begründung des Gesetzentwurfs der Landesregierung, zielen letztlich auf diese Meinungsäußerungen. Wenn es in der Gesetzesbegründung der Landesregierung heißt, es ging um links- oder rechtsextremistische Meinungen, dann ist nichts anderes gemeint als das, was das Bundesverfassungsgericht für unzulässig erklärt hat. Wenn geäußert wird, es ging um bestimmte Fahnen, die mitgeführt werden, dann geht es um Meinungsäußerungen, also genau das, was nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein tauglicher Gegenstand der öffentlichen Ordnung ist.

Das heißt all das, was für die Aufnahme der öffentlichen Ordnung in diesem Paragraphen vorgebracht wird, kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gar nicht aufgenommen werden. Das führt mich zu dem Punkt, dass ich sage, die Aufnahme der öffentlichen Ordnung als Schutzgut des Versammlungsrechts führt

offensichtlich schon heute zu Problemen, weil damit etwas verbunden wird, was nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts damit überhaupt nicht verbunden werden kann.

Was kann damit verbunden werden? – Das könnten vielleicht diese symbolträchtigen Orte sein, an denen die Versammlungen stattfinden. Dafür ist aber der Vorschlag gemacht worden, das durch Rechtsverordnung oder durch das Gesetz selbst zu regeln. Das heißt, all das, was als mögliche Fallgestaltung der öffentlichen Ordnung benannt wird, kann durch die symbolträchtigen Orte und die symbolträchtigen Tage geregelt werden, und alles andere kann eigentlich nicht mehr durch dieses Schutzgut der öffentlichen Ordnung erfasst werden. Mit anderen Worten, Herr Brenneisen hat es ja auch angesprochen, das Ganze führt zur Verunklarung des Versammlungsrechts und begründet aus meiner Sicht die Gefahr unzulässiger Eingriffe in die Versammlungsfreiheit. Das ist schon in der Begründung der Landesregierung aus meiner Sicht angelegt. Aber das ist auch heute in der Diskussion unter Sachverständigen immerhin deutlich geworden.

Wie soll man gesetzliche Vorgaben zu symbolträchtigen Orten regeln? Soll man das ins Gesetz aufnehmen, oder sollte man das durch Rechtsverordnung regeln? Da, finde ich, hat Professor von Coelln das Richtige gesagt. Das sind Sachen, die kann der Gesetzgeber regeln, weil es eine besondere Flexibilität im Hinblick auf Orte und Tage – das ist der typische Rechtfertigungsgrund für die Rechtsverordnung – eigentlich so nicht gibt. Deshalb ist es richtig, was die SPD jetzt auch in ihrem Änderungsantrag vorgeschlagen hat, das im Gesetz zu regeln. Das halte ich, wenn man es regeln möchte, für den richtigen Ort. Ob es tatsächlich ein Bedürfnis dafür gibt, kann man ein bisschen bezweifeln, weil die Landesregierung ja von der Rechtsverordnungsermächtigung des Bundesversammlungsgesetzes bis zum heutigen Tage keinen Gebrauch gemacht hat.

Nächster Punkt. Waffen bei der Versammlung. Als ich das gelesen hatte, was Professor Gusy dazu geschrieben hat, war ich ehrlich gesagt überrascht, weil ich mir nicht vorstellen konnte, dass es eine solche Regelung überhaupt gibt. Wir haben hier viel darüber diskutiert, ob die Versammlungsfreiheit durch das Gesetz zu stark beschränkt wird. An diesem Punkt ist die Landesregierung offensichtlich der Ansicht, dass man über das, was durch Artikel 8 Absatz 1 gewährleistet wird, nämlich, dass man sich friedlich und ohne Waffen versammelt, jetzt ausnahmsweise hinausgehen darf, dass man sich ausnahmsweise mit Waffen versammeln können muss. Mir fällt es schwer, Fallgestaltungen vorzustellen, in denen es dafür eine tatsächliche Relevanz gibt.

Wenn ein Politiker geschützt wird, hat er seine Personenschützer vom Bundeskriminalamt dabei. Die schützen ihn, das sind Polizeibeamte, die sind im Gebrauch von Waffen und auch im Zusammenhang mit Versammlungen geschult. Aber weshalb jetzt private Sicherheitsdienste bewaffnet an einer Versammlung teilnehmen sollten und worin dafür die tatsächliche Notwendigkeit besteht, erschließt sich mir überhaupt nicht.

Deshalb gibt es für diese Regelung aus meiner Sicht keinerlei Rechtfertigung.

Frau Schäffer hat gefragt, in welche Richtung es hier eigentlich geht. Geht es hier mehr um die Beschränkung der Versammlungsfreiheit im Sinne eines Gefahrenabwehrrechts, oder geht es hier um die Sicherung der Versammlungsfreiheit? Was ist es eigentlich, das in diesem Gesetz zum Ausdruck kommt?

Aus meiner Sicht wird man sich darüber klarer, wenn man eine Art Überwachungs-samtrechnung dieses Gesetzes anstellt, wenn man also nicht die einzelnen Paragraphen für sich nimmt, sondern die einzelnen Paragraphen in der Zusammenschau sieht, welche Konsequenzen sich da ergeben können.

Ich will da ein ganz einfaches Beispiel bilden, an dem man erkennen kann, in welcher unterschiedliche Richtung der Gesetzentwurf der SPD gehen würde und der Gesetzentwurf der Landesregierung. Stellen wir uns folgenden Fall vor: Nach der Fridays For Future-Demonstration verabreden sich zwei Freundinnen, in der nächsten Woche mit dem Transparent, was sie sich für diese Demo gemalt haben, zum Sitz des örtlichen Energieversorgers zu gehen und sich da mit ihrem Transparent zu zweit aufzustellen und zu sagen: Wir wollen – was wäre da eine klare Parole? – den Ausstieg aus der Kohle, jetzt. „Stoppt die Kohleverstromung.“ Mit diesem Transparent stellen die sich dann also vor die örtlichen Stadtwerke.

Angemeldet wird nichts. Polizeiwagen kommt vorbei, wird vielleicht auch vom Hausmeister des Energieversorgers gerufen. Dann kommt der Polizist und stellt fest, da stehen zwei Frauen mit einem Transparent auf dem Bürgersteig. Er geht da hin und sagt: Also, was habt ihr hier vor? Wie lange wollt ihr bleiben? Was macht ihr? – Die drucksen erst so ein bisschen rum, keiner meldet sich. Dann meldet sich eine von beiden: „Ja, wir wollen hier vielleicht noch zwei Stunden stehenbleiben. Mehr haben wir nicht vor, außer hier zu stehen.“ – „Also bis 15 Uhr. Löst du das dann auch auf?“ – „Jawohl, das mache ich, ich löse die Versammlung auf,“ und dann bleibt der Polizist so ein bisschen im Hintergrund, nimmt die Personalien noch auf und verabschiedet sich. Die Versammlung findet dann in dieser Art und Weise so statt. Alle gehen nach Hause.

Ein paar Tage danach kommt eine Vorladung von der Polizei, dass sie, die diese Versammlung gerade aufgelöst hat, jetzt doch bitte zur Vernehmung kommen solle, denn gegen sie würde ein Strafverfahren wegen der Leitung einer nicht angemeldeten Versammlung durchgeführt.

Das ist der Unterschied zwischen den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen. Im Gesetzentwurf der SPD würde man sagen: Zwei Mädels vor dem Energieversorger. – Das ist keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Das ist nichts, was wir vorher dem komplizierten und nicht ganz einfachen Regelungswerk des Versammlungsgesetzes hier unterwerfen müssen. Das können wir so laufen lassen, und wenn doch etwas passieren würde, dann gibt es immer noch Möglichkeiten, gegebenenfalls einzugreifen.

Auf der anderen Seite haben wir den Gesetzentwurf der Landesregierung, der hier sagt: Wenn wir das nicht regeln, dann gibt es ganz erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Deshalb müssen wir mit Strafandrohung solche Sachverhalte regeln.

Innenausschuss (80.)

06.05.2021

Rechtsausschuss (73.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Der Polizist, der diese Anzeige aufgenommen hat, hat ja gar keine Wahl. Das ist das Legalitätsprinzip. Der muss es zur Anzeige bringen, er hat da gar keine Alternative, als so vorzugehen.

Dadurch, meine ich, wird, wenn man eine solche Gesamtrechnung anstellt, deutlich, dass wir es hier mit Regelungen zu tun haben, die die Versammlungsfreiheit doch in ganz erheblicher Weise einschränken. Man kann den Eindruck haben, dass hier Versammlung als etwas prinzipiell Störendes, jedenfalls als prinzipiell Gefährliches und zu Überwachendes angesehen werden und nicht etwas, was zu fördern ist. Das ist aus meiner Sicht ein Beispiel dafür, wie man dann letztlich über das Ziel hinausschießt.

Aus der Sicht des Polizeibeamten ist es ja völlig selbstverständlich, dass der ein Interesse daran hat, eine Person zu finden, die ihm als Ansprechpartner zur Verfügung steht, die ihm, sagt, wann die ganze Sache vorbei ist und mit der er sich kurzschließen kann. Das ist ja aus der Perspektive des Polizeibeamten bei einer nicht angemeldeten Versammlung ein völlig legitimes Interesse und auch für die Durchführung der Versammlung sicherlich eine vernünftige Sache, wenn man sich drauf verständigen könnte, vor Ort diese Sache dann zu regeln.

Das ist aber nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung so nicht möglich, weil jeder, der sich dann in dieser Situation mit der Polizei unterhält und den Eindruck erweckt, er sei faktischer Versammlungsleiter, sich in die Gefahr strafrechtlicher Verfolgung begibt. Deshalb gibt es dann immer wieder die Fälle, in denen die Polizeibeamten dann zu einer Versammlung kommen und einen Ansprechpartner suchen und keinen Ansprechpartner finden, weil jeder Ansprechpartner weiß: Wenn ich mich jetzt hier melde und freundlich mit der Polizei kooperiere, bekomme ich demnächst Post vom Staatsanwalt. Der gut beratene Versammlungsteilnehmer gibt sich nicht in die Gefahr, als Leiter einer Versammlung erkannt zu werden.

Das zu diesem Punkt. Deshalb meine ich, dass man eine Gesamtrechnung zu den verschiedenen Punkten anstellen muss. Das geht bis zu der Frage der Störung. Die Störung wird ja sehr weit ausgeweitet. Es ist explizit der Gedanke des Gesetzentwurfes, über die Grenzen, die die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bisher gezogen hatte, das vorzuverlagern.

Man möchte die Störung nicht an der Schwelle der Gewalttätigkeit zwecks Verhinderung einer anderen Versammlung. Das war bisher die Schranke, zwischen der Versammlungsfreiheit des Gegendemonstranten und der Versammlungsfreiheit des Demonstranten; das war die Schranke, die es bisher gab. Diese Schranke will man verschieben, und will sagen, es soll nicht nur die gröbliche Störung sein, sondern die Störung schlechthin. Damit sollen schon die Grenzen der eigenen Versammlungsfreiheit überschritten werden.

Das geht bis zu dem Punkt, dass man sagt, entgegen der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts soll ein Blockadetraining auch nicht mehr stattfinden. Da lohnt es sich aus meiner Sicht, die Entscheidung des OVG durchzulesen. Was hat das OVG da eigentlich gesagt?

Das OVG hat gesagt, was die da als Meinung äußern – „Wir wollen unter Umständen eine andere Versammlung blockieren“ –, ist etwas, was unsere Rechtsordnung nicht billigt. Aber es gibt viele Meinungen, die geäußert werden, die politisch mit unserem Regelungssystem so nicht vereinbar sind. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausgeführt, allein die Äußerung einer solchen Meinung könne man nur dann auch in Form einer Versammlung untersagen, wenn dadurch eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entsteht. Allein dadurch, dass die Leute ihr Blockadetraining machen, gibt es diese Gefahr nicht. Die gibt es erst, wenn es die Blockade gibt. Ob die dann stattfindet oder nicht, steht ja dann gar nicht so sicher fest. Sodass ein solches Blockadetraining per se noch nicht die Gefahrenschwelle überschreitet, und deshalb nicht untersagt werden kann.

Das erscheint mir eine völlig plausible Überlegung zu sein, sodass also dieses Störungsverbot aus meiner Sicht das tatsächliche Problem erkennt, wie die Versammlungsfreiheit der einen Versammlungsteilnehmer von der Versammlungsfreiheit der anderen Versammlungsteilnehmer abgegrenzt werden kann. Das ist die wirkliche Aufgabe, die es zu lösen gibt. Das ist in der Vergangenheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit der groben Störung aus meiner Sicht überzeugend gelöst worden, indem gesagt wird: Die Grenze ziehen wir da, wo die einen den anderen die Versammlungsfreiheit schlechthin bestreiten und auf die Unterbindung dieser Versammlung aus sind. – Aus meiner Sicht spricht viel dafür, dass es auch verfassungsrechtlich dabei bleiben muss, weil das insoweit auch gar nicht zur Disposition des Landesgesetzgebers steht.

Dann haben wir den § 16, die Bild- und Tonaufnahmen. Da ist es ja so, dass es jetzt in dem Gesetzentwurf heißt, dass Übersichtsaufnahmen als ein Beispiel, die jetzt eingeführt werden, dann zulässig sind, wenn das erforderlich sein soll wegen der Unübersichtlichkeit der Versammlung oder wegen eventueller Gefahren, die von dieser Versammlung ausgehen. Bisher gab es diese Ermächtigung ja nicht.

Jetzt könnte man sich fragen, ob eigentlich in der Vergangenheit größere Polizeieinsätze in Nordrhein-Westfalen nicht durchgeführt werden konnten, weil die Polizei diese Befugnis nicht hatte. Da wäre eine Evaluation mal ganz interessant, ob die Polizeibehörden tatsächlich der Auffassung wären, dass in der Vergangenheit eigentlich diese Übersichtsaufnahmen stets erforderlich gewesen wären. Sie hatten ja dieses Instrument gar nicht, und ich hatte jetzt nicht den Eindruck, als wenn die Polizei in Nordrhein-Westfalen nicht in der Lage gewesen wäre, auch komplexe Versammlungslagen zu bewältigen.

Wenn ich sehe, dass teilweise die Auffassung vertreten wird, Unübersichtlichkeit einer Versammlung beginne schon bei 100, dann muss ich sagen, dass da ein echter Scheintatbestand eingeführt wird. Praktisch heißt das, dass Übersichtsaufnahmen ungefähr bei jeder größeren Versammlung gemacht werden können. Von der mit den zwei Mädels würde man natürlich keine Übersichtsaufnahme machen. Aber im Prinzip sind somit Videoaufnahmen durch Übersichtsaufnahmen nahezu schrankenlos zulässig, und eine echte Eingrenzung gibt es da nicht.

Dann ist es wichtig, dass man sich vor Augen führt, warum das eigentlich ein Problem ist. Beim heutigen Stand der Technik sind Übersichtsaufnahmen im Prinzip stets individualisierbar. Der Einzelne muss damit rechnen, dass seine Teilnahme an der Versammlung von der Polizei beobachtet wird. Das Bundesverfassungsgericht, um darauf noch einmal zurückzukommen, hat im Volkszählungsurteil gesagt, wer damit rechnen müsse, dass die eigene Teilnahme an einer Versammlung behördlicherseits registriert wird, der werde dann wegen der eventuellen Nachteile, die er damit zu Unrecht oder zu Recht befürchtet, unter Umständen auf die Wahrnehmung seines Versammlungsgrundrechts verzichten. – Deshalb sind derartige Bild- und Tonaufnahmen von öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel aus meiner Sicht durchaus problematisch.

Erst recht gilt das Ganze jetzt für Versammlungen in geschlossenen Räumen. Der Tatbestand, der im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgesehen ist, sieht ja vor, dass Filmaufnahmen von Versammlungen in geschlossenen Räumen durchgeführt werden können, wenn es die Gefahr eines unfriedlichen Verlaufs der Versammlung gibt oder wenn Leben und Gesundheit von Personen gefährdet werden, aber nicht etwa, um festzustellen, ob da strafrechtliche Inhalte in der Rede des Redners vorkommen könnten. Dafür ist auch die Videoaufnahme künftig nicht gestattet.

Ich kann mir eigentlich keine Fälle vorstellen, in denen die Voraussetzung für derartige Videoüberwachungen von Versammlungen in geschlossenen Räumen tatsächlich vorliegen.

Dann muss man sich noch vor Augen führen, dass diese hohe Schwelle, die es dort im § 23 gibt, daraus folgt, dass es verfassungsrechtlich einen großen Unterschied macht, ob eine Versammlung unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen erfolgt, weil der Gesetzesvorbehalt sich eben nur auf die Versammlung unter freiem Himmel bezieht und nicht auf die Versammlung in geschlossenen Räumen. Ich sehe eigentlich nicht, welche Möglichkeiten oder welche Voraussetzungen oder Fallgestaltungen es sein sollten, die dann hier tatsächlich zur Anwendung des § 23 führen können.

Nächster Punkt. Polizeigesetzabgrenzung, Gefahrenabwehrrecht, Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts. – Was trägt die Formulierung, die wir hier haben, dazu bei? – Es ist zunächst ein praktisches Problem auch für die Polizeibeamten, das Versammlungsrecht und das Polizeirecht abzugrenzen. Solche Fälle kommen immer wieder vor. Das sind die Fälle, in denen beispielsweise die Polizei Versammlungsteilnehmer in Gewahrsam nimmt, ohne zuvor die Versammlung aufzulösen. Sie macht also von ihrem polizeirechtlichen Instrumentarium Gebrauch, obwohl hier zunächst das Versammlungsrechtsgesetz einschlägig ist und die Beendigung der Versammlung nach den Regeln des Versammlungsrechts ausgesprochen werden müsste.

Wie groß die Schwierigkeiten sind, die die Polizei bei der Abgrenzung zwischen beiden Problemen auch in der Vergangenheit hatte, kann man, ich habe das ja zitiert, an der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts erkennen, in dem im einstweiligen Rechtsschutz vorsorglich der Polizei untersagt worden ist, Personen auf der Grundlage des Polizeirechts in Gewahrsam zu nehmen, wenn die Versammlung, an der sie teilgenommen haben, nicht zuvor aufgelöst worden ist. Das muss man sich mal

vorstellen, was so eine Entscheidung bedeutet. Normalerweise wird das polizeiliche Handeln nachträglich durch die Rechtsprechung überprüft und nicht im Vorhinein, weil die Rechtsprechung ja davon ausgeht, dass die Polizei sich grundsätzlich an das Gesetz hält. Wenn dann im einstweiligen Rechtsschutz vorsorglich der Polizei so etwas untersagt wird, dann muss man feststellen, dass es da in der Praxis wohl offensichtlich Probleme gibt.

Das war in der Vergangenheit. Damals hatten wir ein Bundesversammlungsgesetz, und wir hatten ein Polizeirecht des Landes. Wir hatten Bundesrecht und Landesrecht. Wir hatten ein klares System, wie wir diese Probleme lösen können. Jetzt haben wir auf beiden Seiten ein Landesrecht, und seit Kurzem haben wir auch ein Polizeirecht, was in seinem § 7 auch das Versammlungsrecht als einschränkbares Grundrecht nennt. Das heißt, die Probleme der Abgrenzung beider Regelungsbereiche sind eigentlich deutlich größer geworden, sodass aus meiner Sicht der Vorschlag ein guter Vorschlag ist, die Abgrenzung, wenn man sie jetzt im Polizeigesetz in der Weise vornimmt, dass man explizit darauf verweist, in welchen Zusammenhängen der Rückgriff auf das Polizeigesetz möglich, aber ansonsten gesperrt ist. Das wäre aus meiner Sicht, wenn man so etwas aufnimmt, eine sinnvolle Regelung.

So, wie es jetzt da geregelt wird, habe ich den Eindruck, dass das aus der Sicht der einschreitenden Polizeibeamten eher zur Unklarheit führt als dass es zur Klarheit beiträgt.

Der letzte Punkt, Privateigentum für öffentliche Verkehrsflächen. Da sagt ja der Gesetzentwurf der Landesregierung, aus meiner Sicht ist das eine gute Regelung, ich will das nicht alles kritisieren. Es ist eine gute Regelung, zu sagen, dass dort, wo Private ihr Grundstück dem öffentlichen kommunikativen Verkehr geöffnet haben, auch Versammlungen stattfinden können. Zum kommunikativen Verkehr gehört eben auch der Austausch von Meinungen und Meinungsäußerung, und da können dann auch Versammlungen stattfinden.

Es ist also keine Regelung, die sagt, jeder Privateigentümer muss demnächst damit rechnen, dass auf seinen Grundstücken Versammlungen stattfinden. Sondern nur dort, wo er selbst den kommunikativen Verkehr eröffnet hat, wird die Kommunikation auch in der Form von Versammlungen ermöglicht, natürlich unter Berücksichtigung der Interessen des Eigentümers der Grundstücke. Das kommt ja in dem Gesetzentwurf zum Ausdruck. Deshalb habe ich eigentlich keine Bedenken gegen eine solche Regelung.

Thomas Dammers (Ltd. Polizeidirektor a. D.): Auch ich darf mich recht herzlich für die Einladung bedanken. Ich glaube, zur Diktion der beiden Entwürfe der SPD-Fraktion wie auch der Landesregierung ist ausreichend viel gesagt worden. Ich hatte bei keinem der beiden Entwürfe den Eindruck, als ob das hohe Gut der Versammlungsfreiheit dadurch unzulässig eingeschränkt werden sollte.

Am Entwurf der Landesregierung hat mir besser gefallen, dass er detaillierter, für mich normenklarer und für den Rechtsanwender einfacher ist. Insofern würde ich dem hier den Vorzug geben.

Die Frage Regelkatalog versus Generalklausel lässt sich immer relativ leicht beantworten. Für den Rechtsanwender ist ein Regelkatalog natürlich wesentlich einfacher anzuwenden. Es steht im Gesetz – man darf es oder man darf es nicht. Eine Generalklausel hat vielleicht den Vorteil, dass man flexibler auf dynamische Entwicklungen reagieren kann. Insbesondere bei den unsäglichen Demonstrationen von Rechten und Neonazis im Dortmunder Raum und im Ruhrgebiet ist man dann auf neue Phänomene flexibler aufgestellt. Insofern überlasse ich das letztlich demjenigen, der es zu verantworten hat, nämlich dem Parlament, sich da zu entscheiden. Für den Rechtsanwender ist der Regelkatalog das einfachere.

Gleiches gilt auch bei den Störungsverboten. Vom Grundsatz her gilt auch hier: Habe ich einen Regelungskatalog, weiß ich, es ist eine Störung, die steht im Regelkatalog. Ich kann einschreiten. Habe ich eine Generalklausel, muss ich mir eben die Frage selber stellen und mich notfalls hinterher einer gerichtlichen Überprüfung stellen. Das ist aber im Wesentlichen auch kein Problem.

Im Übrigen würde ich mir noch eine Bemerkung zu dem Thema Vergleichbarkeit schleswig-holsteinisches und Berliner Versammlungsrecht erlauben wollen. Ich bin nicht der Auffassung, dass, nur weil ein Großer etwas macht, es unbedingt qualitativ besonders gut sein muss. Die Berliner hatten langjährig keine Regelung zum finalen Rettungsschuss und hatten aber trotzdem ein Präzisionsschützenkommando und haben das dann auf angeordnete Nothilfe gestützt, was ich rechtlich für sehr problematisch halte.

Andrea Arcais (Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen):

Danke schön auch von meiner Seite. Ich will nur kurz vorwegschicken, dass – aber das dürften Sie auch unserer Stellungnahme entnommen haben – wir nicht mit juristischer Argumentation auf die beiden Gesetzesentwürfe reagiert haben, sondern politisch und aus der Sicht einer Organisation, für die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit nicht nur traditionell, sondern essenzieller Teil der politischen Praxis ist. Aus dieser Praxis heraus kommentieren wir im Wesentlichen den Entwurf der Landesregierung. Wir haben in der Stellungnahme auch auf den SPD-Entwurf mit Bezug genommen.

Ich will kurz auf die Fragen eingehen, die gestellt worden sind. Zunächst einmal Kooperationsgebot. Die Frage war, ob aus unserer Sicht das ausgewogen gestaltet ist. Es ist aus unserer Sicht nicht ausgewogen gestaltet. Auf der einen Seite halten wir das Kooperationsgebot für absolut sinnvoll, wenn es darum geht, Versammlungen und Demonstrationen friedlich und gut abzuhalten. Allerdings – Bezugnahme dort im Text auf § 13 Beschränkung/Verbot/Auflösung – glauben wir, dass durch diese Formulierung eher Verunsicherung stattfindet.

Zu einem ausgewogenen Kooperationsgebot gehört unseres Erachtens auch die Beschreibung der Aufgaben der Behörden zur Wahrung der Versammlungsfreiheit und

zur Hinwirkung auf eine friedliche Versammlung. Das vermissen wir, und wir wünschen uns, dass explizit ein Deeskalationsgebot mit aufgenommen wird. So viel zu dem Thema.

Es wurde gefragt, ob die Anmeldefrist aus unserer Sicht richtig gewählt sei. – Wir kritisieren, dass zu den 48 Stunden faktisch eine Verlängerung stattfindet, da Samstage, Sonn- und Feiertage nicht mehr eingerechnet sind. Das ist aus unserer Sicht vollkommen praxisuntauglich.

Stellen Sie sich vor, im Zuge von Arbeitskämpfen oder Tarifverhandlungen müsste man dann 48 Stunden plus drei Tage warten, bis man darauf reagiert. Das geht nicht. Das ist etwas, was für die Praxis nicht tauglich ist. Deswegen müssten wir dort eine sehr viel kürzere Frist haben. Da Polizeidienststellen auch an Wochenenden geöffnet sind, meinen wir, dass das auch praxistauglich zu regeln ist.

Ich komme zur Frage hinsichtlich der Meldung der Ordnerinnen und Ordner. Das ist unserer Auffassung nach in der Praxis eigentlich nicht umsetzbar, vor allem, wenn Sie es bei Veranstaltungen, so wie wir und viele andere, wahrscheinlich die allermeisten Organisationen, mit ehrenamtlichen Kolleginnen und Kollegen zu tun haben, die man natürlich auch für die Tätigkeit als Ordnerinnen oder Ordner anspricht. Im vorigen Jahr hatten wir ja pandemiebedingt nicht so große Veranstaltungen, aber ansonsten werden Veranstaltungen wie für den 1. Mai langfristig organisiert. Wenn dann im Leben dieser Menschen, die sich bereit erklären, bis zum 1. Mai dann doch die eine oder andere Änderung entsteht, ist das nach der Regelung dieses Gesetzentwurfs sozusagen ständig mit der Polizei neu abzuklären.

Wir halten das für nicht tauglich, sondern sind eher der Auffassung, dass das Kooperationsgespräch der Zeitpunkt und der Ort ist, um das miteinander zu klären. Was daraus folgt, das wird meine Kollegin, die Vorsitzende von ver.di NRW, Frau Gabriele Schmidt, Ihnen gleich im Anschluss anhand von Beispielen beschreiben können.

Zuletzt ging es noch um symbolträchtige Orte und Tage und um den Schutz derer. Das haben wir in der Stellungnahme kurz und knapp beantwortet. Ich will nur noch einmal unterstreichen, dass wir das ausdrücklich und sehr vehement unterstützen.

Gabriele Schmidt (ver.di Landesbezirk NRW [per Video zugeschaltet]): Herzlichen Dank für die Einladung als Sachverständige hier in der Runde. Ich möchte noch einmal konkret auf den Beitrag von Andrea Arcais eingehen in der Frage, was uns eigentlich das Gesetz in Bezug auf Ordner und Ordnerinnen lehrt. Wir haben schon erhebliche Sorge, ob wir zukünftig für unsere Versammlungen oder Demonstrationen noch auch ausreichend Ordnerinnen und Ordner finden werden, wenn Namen und Adressen eingefordert werden.

Die jetzt vorgesehene Regelung besagt, dass immer dann, wenn es einen Anhaltspunkt gibt, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht, werden die Adressen abgefragt. Das signalisiert aber auch gleichzeitig unseren Ehrenamtlichen – aufgrund der Größenordnung unserer Versammlungen sind wir auf ehrenamtliche Unterstützer*innen als Ordner*innen angewiesen –, dass da irgendetwas nicht in Ordnung

zu sein scheint. Das ist automatisch eine persönliche Hürde, sich dann bereitzuerklären, eine solche Funktion zu übernehmen.

Wenn wir zu Großveranstaltungen und Versammlungen, zum Beispiel zu Demonstrationen vor dem Landtag oder im Rahmen von Tarifrunden in den Innenstädten aufrufen, ist es bei uns häufig so, dass wir häufig erst bei der Anreise mit den Bussen zu diesen Kundgebungs- und Versammlungsorten letztendlich die Frage bezüglich der Ordnerinnen und Ordner klären können. Bevor die Versammlung beginnt, werden immer Schulungen und Einweisungen für die Ordner*innen durchgeführt.

Wenn uns das dann aber in den Bussen nicht mehr gelingt, dann fehlt uns eine erhebliche Unterstützung bei der Durchführung dieser Versammlungen. Bei einer Größenordnung von 10.000 Teilnehmenden, das ist bei uns keine Seltenheit, erschwert das schon die Durchführung.

Dazu, glaube ich, kommt noch, dass wir mittlerweile auch berücksichtigen müssen, dass wir uns in einer digitalen Welt bewegen. Das heißt, es kommen auch Teilnehmende, die irgendwelchen Aufrufen im Internet folgen und zu Versammlungen kommen, sodass dann möglicherweise den Ordnern und Ordnerinnen das Risiko oder die Konsequenz dafür, dass sie ihren Namen und ihre Adresse freigeben sollen, gar nicht mehr klar wird. Dass sie natürlich dann auch Sorge um ihre eigene Sicherheit haben, kann man ihnen nicht abstreiten.

Aus meiner Sicht müssen Ordner und Ordnerinnen natürlich den gleichen Schutz haben wie Teilnehmende an der Versammlung, weil sie auch Teilnehmende in dieser Veranstaltung sind. Man geht ja zunächst von dem Grundsatz aus, dass die Teilnahme nicht registriert wird.

Dann möchte ich noch auf einen weiteren Aspekt eingehen. Wir sind insbesondere auch bei ver.di, das ist auch bekannt, vielfach in Bündnissen unterwegs. Das heißt, dass wir zu unterschiedlichen gesellschaftlichen Themen mit politisch linken Gruppierungen, mit antifaschistischen Gruppen, mit Klimaaktivisten – wobei ich mich ausdrücklich von gewalttätigen Gruppierungen hier distanzieren möchte, damit da kein Missverständnis entsteht –, demonstrieren, aber auch gemeinsam zu diesen Versammlungen aufrufen. Wenn wir – mit „wir“ meine ich dann in dem Sinne die Bündnis teilnehmenden – Namen und Adressen von Ordnerinnen und Ordnern angeben sollen, laufen wir Gefahr oder haben Sorge, dass diese Namen nicht ausschließlich bei den Behörden bleiben könnten.

Wir wissen alle mittlerweile um das Problem in der digitalen Welt von Datenlecks und Hackern. Wir wissen, dass es im Internet veröffentlichte Listen gibt, wo auch ver.di-Mitglieder zum Beispiel gelistet sind – ich selber bin auch auf einer solchen Liste –, wo offen gegen uns zur Gewalt aufgerufen wird. Wenn dieses Risiko Ordner und Ordnerinnen eingehen müssten, weil durch welche Umstände auch immer ihre Namen bekannt werden, haben wir wirklich Sorge, dass wir die Bereitschaft noch finden. Ich denke, das betrifft viele Veranstalter*innen von Versammlungen, die in Bündnissen unterwegs sind oder die auf ehrenamtliche Unterstützung angewiesen sind.

Dann möchte ich noch auf ein Thema eingehen, zu dem vorhin Frau Schäffer eine Frage hatte, und zwar geht es um die Frage der abschreckenden Wirkung von Bild- und Tonaufnahmen, von Aufzeichnungen oder Übersichtsaufnahmen. Aus unserer Sicht gibt es natürlich auch schon Urteile, die bestätigen, dass selbst die Anwesenheit von Kameras eine einschüchternde Wirkung hat.

Ich möchte auch noch auf Teilnehmende und ihre Herkunft eingehen. Wir haben bei uns, aber auch in unseren Bündnissen, Mitglieder, die aus anderen Ländern kommen, aus Drittstaaten, wo die Frage der Versammlungsfreiheit eine ganz andere ist, als das hier in Deutschland der Fall ist, und die einen anderen persönlichen Erfahrungshintergrund haben. Wenn die sich damit konfrontiert werden, dass es Aufzeichnungen, möglicherweise verdeckte Aufzeichnungen gibt, dann haben sie, glaube ich, verständlicherweise Sorge, an solchen Veranstaltungen teilzunehmen. Das wirkt einschüchternd.

Was geschieht anschließend mit den Aufzeichnungen? Was passiert, wenn sie in Zusammenhängen mit Straftatnachverfolgungen genutzt werden können? Hat das Auswirkungen auf mögliche Verdachtspersonen, die aber überhaupt nicht in einem Kontext mit Straftaten stehen? Wenn ich während einer Versammlung aufgezeichnet werde, wo ich zufällig neben anderen Personen, die möglicherweise nachher strafrechtlich verfolgt werden, stehe und deswegen anschließend zur Anhörung geladen werde, hat das unter Umständen Konsequenzen bei Arbeitgebern. Das haben wir schon erlebt. Das hat Auswirkungen auf Menschen, auf Personen, die mit den Demonstrationsrechten nicht solche Erfahrungen haben. Auch das, denke ich, muss man mittlerweile anführen. Wir haben viele junge Menschen, wir haben die Versammlungen von Fridays For Future erlebt, wir haben gerade im Auszubildendenbereich auch Teilnehmer*innen, die das, glaube ich, davon abhalten würde, tatsächlich an Demonstrationen teilzunehmen, weil sie um ihre berufliche Existenz auch fürchten.

Letztendlich kann ich ein Beispiel anführen, das Parallelen zu dem von Herrn Rechtsanwalt Achelpöhlern genannten aufweist, bei dem zwei Frauen mit einem Banner vor einem Energieversorgungsunternehmen stehen. Wir haben ein Beispiel gehabt, wo zwei Kolleginnen von der GEW mit einem Transparent losgezogen sind und anschließend dafür strafrechtlich verfolgt wurden und am Ende erhebliche Bußgelder bezahlen mussten, weil sie zu zweit in einer nicht angemeldeten Versammlung unterwegs waren.

Das sind schon Gründe, die, so schwer es uns auch manchmal fällt ... Bei manchen Demonstrationen in den letzten Monaten, hätte ich mir persönlich vielleicht auch mehr Eingriffe der Polizei gewünscht. Unsere grundsätzliche Überzeugung als Gewerkschafter*innen ist: Die Versammlungsfreiheit gilt für alle, und das ist ein hohes Gut und muss geschützt werden. Es darf auch aus unserer Sicht keine Verschiebung der Versammlungsfreiheit geben, indem nachher mehr Einschränkungen bestehen und mehr Eingriffe erfolgen. Da haben wir am Ende schon verfassungsrechtliche Zweifel.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Wir starten nun in die zweite Runde. Ich bitte Sie, die Fragen kurz und prägnant zu stellen. Herr Wolf und Herr Körfges haben sich geeinigt, dass sie sich die Fragen aufteilen.

Sven Wolf (SPD): Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Wir wollen insgesamt drei Themen ansprechen. Der erste Bereich betrifft die Frage, welche Rechtsfolgen wir haben wollen, also ob es sich um eine Ordnungswidrigkeit oder um einen Straftatbestand handelt. Das ist ja schon angesprochen worden. Diese Frage möchte ich ausdrücklich Herrn Professor Arzt, Herrn Professor Gusy und auch noch Herrn Professor Brenneisen stellen. Herr Professor Brenneisen, Sie haben eben mit dem Argument der GdP, dem Flickenteppich und den Unterschieden in den Ländern argumentiert. Ich will die Frage nicht ausdrücklich an Herrn Achelpöhler stellen, möchte aber das von Ihnen gerade geschilderte Beispiel der beiden jungen Frauen mit dem Plakat aufgreifen. Vielleicht können Sie das noch einmal im Hinblick auf das Legalitätsprinzip bewerten.

Ein kurzer Hinweis: In unserem Entwurf wäre dieses Beispiel nicht möglich gewesen, denn wir gehen bei einer Versammlung von mindestens drei Personen aus.

Zweiter Aspekt: Versammlungsleitung. Der Gesetzentwurf der Landesregierung sieht in § 12 Abs. 1 vor, dass ein Versammlungsleiter als ungeeignet abgelehnt werden kann. Dazu hätte ich gerne eine Einschätzung von Herrn Professor Arzt, Herrn Professor Gusy, Herrn Professor Brenneisen und auch von Herrn Kollegen Achelpöhler. In unserem Entwurf, das ist der Gegenentwurf, setzen wir eher auf die Selbstorganisation der Versammlung, auch mit dem Risiko, dass man sich den falschen Versammlungsleiter aussucht.

Vielleicht kann Herr Professor Gusy, weil Sie das Stichwort in Ihrer Stellungnahme selber aufgegriffen haben, das noch ergänzen. Welche Auswirkungen hat der Vorschlag im Gesetzentwurf der Landesregierung, zwingend einen Versammlungsleiter auf Spontanversammlungen zu benennen? Sie haben auch darauf hingewiesen, dass der Begriff nicht ganz klar geregelt ist, aber vielleicht können Sie das noch einmal aufgreifen. – Den dritten Aspekt übernimmt der Kollege Körfges.

Hans-Willi Körfges (SPD): Ich darf mich herzlich bedanken, Herr Vorsitzender, dass ich den Aspekt des Militanzverbotes hier noch einmal ansprechen kann. Wir haben eine ganze Reihe von Gesprächen geführt, und zwar mit Gruppen wie Fanhilfen, Fanprojekten aus dem Bereich des Fußballs, mit Jugendorganisationen, verbandlicher Jugendarbeit, die schon einmal einheitliche Kleidung tragen und Ähnlichem mehr, die weit über den üblichen Bereich von Betroffenen vom Versammlungsrecht hinaus gehen. Da gibt es einen Unterschied in § 18, und zwar insbesondere in Absatz 1 Nummer 3 zwischen dem Entwurf der Landesregierung und dem Entwurf meiner Fraktion, der sich darauf bezieht, dass über das Verbot des Tragens von Uniformen und des entsprechenden Auftretens hinaus, das allgemein begrüßt wird, es noch eine Nummer 3 gibt, die „ein vergleichbares Verhalten“ zum Inhalt hat.

Meine Frage ist jetzt: Viele organisierte Fußballfans sagen uns: Wir könnten gegebenenfalls dann sowohl präventiv als auch in der konkreten Situation davon betroffen sein. Entspricht das Ihrer Meinung nach dem Bestimmtheitsgebot einer in die Verfassung eingreifenden Regelung, birgt das insgesamt nicht die Gefahr, dass wir Menschen treffen, die im Prinzip mit Militanz im engeren und weiteren Sinne nichts zu tun haben? Diese Frage möchte ich an Herrn Professor Gusy, Herrn Rechtsanwalt

Achelpöhler, an Frau Schmidt von ver.di, Herrn Professor Arzt, Herrn Professor Brenneisen und Herrn Professor von Coelln richten.

Dr. Christos Georg Katzidis (CDU): Eine Frage habe ich an Herrn Professor Gusy. Würden Sie eine Verankerung einer bereichsspezifischen Presseschutzvorschrift als notwendig betrachten? Da gibt es teilweise zumindest die einen oder anderen Ängste im Sinne der Pressefreiheit.

Die zweite Frage für diese Runde möchte ich an Herrn Professor Schwarz und Herrn Professor Ullrich richten. Sie plädieren für eine Streichung des Begriffs „überwiegend“ im § 2. Können Sie uns kurz erläutern, weshalb Sie diese Streichung für sinnvoll erachten?

Die dritte Frage, die sich auf § 5 Abs. 3 „Leitungspflicht“ bezieht, möchte ich Herrn Professor von Coelln und Herrn Professor Schwarz stellen. Würden Sie die Gefahr des Verbots einer Versammlung, die keine Leitung hat, mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit sehen? Das ist ein Kritikpunkt, der teilweise geäußert wird. Hierzu würde ich gerne Ihre Meinung hören.

Zur Frage der Erheblichkeit hatten wir vorhin jede Menge Ausführungen.

Die nächste Frage richtet sich an Herrn Professor Brenneisen, Herrn Professor von Coelln und Herrn Professor Braun. Es geht um Gewalttätigkeit und Gewalt im § 7. In den Ziffern 1 und 3 wird im Gesetzestext von Gewalttätigkeit bzw. Gewalt gesprochen. In der Literatur gibt es eine wahre Meinungsvielfalt zu diesem Gewaltbegriff, auch in der Rechtsprechung in diesem Zusammenhang. Wir kommen somit wieder zu der eingangs gestellten Frage der Definition. Ist es sinnvoll, hier mit unterschiedlichen Begriffen zu arbeiten? Würden Sie aus Ihrer Sicht hier eine gesetzliche Legaldefinition in § 2 favorisieren?

Das Militanzverbot ist gerade vom Kollegen Körfges angesprochen worden. Die Bedenken sind uns gegenüber natürlich auch geäußert worden, dass man befürchtet, dass man mit dieser Formulierung zukünftig Versammlungen, Veranstaltungen, Märsche von allen möglichen Gruppierungen, Schützenbruderschaften, Burschenschaften, Fußballfans, die sind gerade angesprochen worden, verbieten kann, bzw. dass diese Gruppierungen darunterfallen. Dazu würden mich die Meinungen von Herrn Professor Schwarz und Herrn Professor Thiel interessieren.

Marc Lürbke (FDP): Wenn Sie mir vorweg diese Bemerkung erlauben, Herr Professor Arzt. Ich hoffe, ich habe Sie eben missverstanden. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, haben Sie eben eine Art Nazivergleich des Gesetzentwurfs der Landesregierung gemacht. Man würde sich Methoden der Nazizeit bedienen. Man kann von dem Gesetzentwurf halten, was man möchte, aber ich möchte hier zu Protokoll geben, dass sich ein solcher Vergleich an der Stelle wirklich verbietet, das bei allem Respekt vor der Anhörung, aber das hat mich eben doch sehr irritiert – das will ich an der Stelle einmal sagen.

Innenausschuss (80.)

06.05.2021

Rechtsausschuss (73.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Sie haben den Angriff auf Brokdorf proklamiert, in sehr deutlichen Worten. Daher würde mich die Einschätzung von Professor Ullrich, Professor Thiel, Professor Schwarz interessieren. Vielleicht kann man das auch in ein, zwei Sätzen ganz kurz machen. Sehen Sie diesen Angriff auf Brokdorf auch in dem Gesetzentwurf der Landesregierung?

Dann ganz praktisch, hier sind viele Punkte erwähnt worden. Laute Musik oder Sprechchöre, was man immer wieder auch in der Diskussion hört. Die Frage an Professor Ullrich, Professor Schwarz und Professor Thiel: Kann aus Ihrer Sicht eine Versammlung aufgrund des Störungsverbots im Gesetzentwurf der Landesregierung aufgrund lauter Musik oder Sprechchören verboten werden?

Militanzverbot – Die Frage stelle ich ebenfalls den gerade angesprochenen Herren. Herr Körfges hat es gerade schon gesagt. Fußballvereine bemängeln durchaus, dass durch das Militanzverbot künftig der gemeinsame Weg im Trikot zum Stadion nicht mehr möglich sein wird bzw. gegebenenfalls bestraft wird. Sehen Sie auch diese Sorge? Ist diese Sorge berechtigt? Unter welchen Voraussetzungen gilt eigentlich jemand als militant im Sinne des Versammlungsgesetzes und dieses Entwurfes der Landesregierung?

In der Stellungnahme von ver.di kam gerade heraus, und da würde mich Ihre Einschätzung interessieren, ob Sie die vom DGB oder ver.di geäußerte Befürchtung für berechtigt erachten, dass das Militanzverbot zur Einschränkung von gewerkschaftlichen Kundgebungen in diesem Zusammenhang führt. Die Frage ist weiterhin gerichtet an Herrn Professor Ullrich, Herrn Professor Schwarz und Herrn Professor Thiel.

An diese drei Genannten noch eine Frage zu den Bild- und Tonaufnahmen. Wie schätzen Sie das ein? Ist durch die Regelung im Entwurf der Landesregierung zu den Bild- und Tonaufnahmen auch der Einsatz einer Gesichtserkennungssoftware möglich?

Eine letzte Frage richtet sich konkret an Herrn Professor Ullrich. Ich hatte in Ihrer Stellungnahme zu dem Thema „Spontanveranstaltungen“ etwas gelesen. Sie führen aus, dass das nur aus aktuellem Anlass möglich sein sollte. Können Sie bitte noch einmal die Rechtslage darstellen, wann diese Voraussetzung wegfällt?

Herr Professor Ullrich, in einigen Stellungnahmen wird bemängelt, dass nicht festgelegt sei, wann wirklich eine Versammlung unübersichtlich sei und somit Aufnahmen gemacht werden dürfen. Wie schätzen Sie das ein? Ist der Einwand gerechtfertigt? In Niedersachsen gibt es eine vergleichbare Regelung. Wie ist dort die Lage? Könnten Sie uns das bitte noch erläutern, anhand welcher Kriterien bemessen werden kann, ob eine Versammlung unübersichtlich ist oder nicht?

Verena Schäffer (GRÜNE): Ich habe keine Nazivergleiche des Gesetzes mit der Nazizeit gehört, sondern nur, dass die Gesetzesbegründung immer wieder auf die Weimarer Republik verweist und auch auf Aufmärsche von SA und SS. Das ist nachzulesen auf Seite 77 der Begründung. Das nur als Hinweis. Ich denke, der Sachverständige kann gleich selbst etwas dazu sagen.

Ich möchte noch einen anderen Grund von Herrn Lürbke gerne aufgreifen und dazu eine Frage stellen. Es geht um § 7, Störungsverbot. Herr Lürbke sagte gerade, so nach dem Motto: Ist doch klar, laute Musik, akustische Störung – so habe ich Sie verstanden – würden nicht darunterfallen. – Ich lese das ein bisschen anders. § 7 Abs. 1 sagt:

„Es ist verboten, eine Versammlung mit dem Ziel zu stören, diese zu behindern oder zu vereiteln.“

Das Wort „Stören“ ist dort aufgeführt. Daher meine Frage an Herrn Arzt, Herrn Gusy und Herrn Achelpöhler, ob Sie mir zustimmen, dass zumindest Abs. 1, auch wenn laute Musik gar nicht gemeint ist, als ein Punkt bewertet werden könnte, weshalb eine Gegenversammlung verboten werden müsste. Dieser Abs. 1 ist so unklar und so unbestimmt formuliert, dass er relativ weit ausgelegt werden kann. Darauf bezieht sich meine Frage.

Dann würde ich gerne auf § 3 Abs. 3 eingehen. § 3 beschreibt die Zusammenarbeit. Der erste Satz des Absatzes 3 besagt im Prinzip, dass Veranstalter aufgerufen sind zu kooperieren. Der zweite Satz sagt:

„Die Veranstalterin oder der Veranstalter ist zur Mitwirkung nicht rechtlich verpflichtet.“

Der Satz 3 sagt hingegen – und das empfinde ich als Widerspruch: Wenn das nicht gemacht wird, muss das bei möglichen Sanktionen mit einbezogen werden. – Meine Frage an Herrn Arzt und Herrn Achelpöhler wäre: Begründet das nicht eigentlich eine Art von Kooperationspflicht? Das müsste daraus ja eigentlich zwangsläufig folgen. Widerspricht das nicht ein Stück weit dem Brokdorf-Urteil; denn da ist ja – so habe ich das Brokdorf-Urteil immer verstanden – die Pflicht, dass die Polizei kooperieren muss. Das richtet sich meines Erachtens ausdrücklich an die Polizei und nicht an den Veranstalter der Versammlung.

Dann habe ich noch die Frage: Darf sich der einzige Anlass für Sanktionen nicht eigentlich nur auf die Gefahrenlage begründen, aber nicht auf eine mangelnde Kooperation? – Wenn Sie das noch einmal aufklären würden, wäre ich Ihnen sehr dankbar.

Bei der nächsten Frage möchte ich an die Ausführungen des Kollegen Wolf bezüglich § 2 – Behördliches Ablehnungsrecht – anknüpfen. Herr Wolf hat Abs. 1 – Versammlungsleitung – angesprochen. Das gilt aber auch für Abs. 2, die Ablehnung von Ordnerinnen und Ordnern. Auch da würde ich gerne Herrn Arzt, Herrn Achelpöhler und Herrn Gusy die Frage stellen, ob das nicht einen ziemlich weiten Einschnitt in die Versammlungsfreiheit darstellt. Ich möchte da weitergehen und die drei gerade genannten Sachverständigen fragen: Beim Abs. 2 – Ablehnung von Ordnerinnen und Ordnern – sollen die Namen und Adressen der Ordnerinnen und Ordner erfasst werden. Jetzt fragt man sich: Was macht die Polizei mit diesen Daten? Die reine Erfassung dieser Daten bringt mich ja erst einmal nicht weiter. Es könnte daraus ja folgen, das ist aber ausdrücklich so nicht explizit genannt, und zwar weder in der Begründung noch im Gesetzestext, das ist jetzt meine Spekulation ein Stück weit, wenn ich die Daten habe, um damit etwas anfangen zu können, dass ich eigentlich einen Datenabgleich

vornehmen müsste, denn ansonsten bringt mir das Ganze ja nichts. Wenn ich aber einen Datenabgleich vornehme, müsste das nicht gesetzlich geregelt sein?

(Sven Wolf [SPD]: Im Polizeigesetz!)

Bräuchte ich dann zweitens nicht Datenschutzvorschriften? Die Frage ist ja, was weiterhin mit den Daten passiert. Wie werden sie gespeichert? Wann werden sie gelöscht? Was darf ich damit anfangen? – Es handelt sich dabei ja um eine Datenerhebung. Mir ist das nicht klar, und es bleibt in dem Gesetzentwurf total offen. Vielleicht gibt es auf meiner Seite auch einfach nur ein Missverständnis.

Dann habe ich noch eine Frage an den Vertreter vom DGB und an die Vertreterin von ver.di. Hier möchte ich gerne das Vermummungs- und das Militanzverbot ansprechen. Das ist ja schon mehrfach erwähnt worden. Ich möchte Sie aber als Vertreterin bzw. Vertreter der Gewerkschaften fragen. Sie schreiben in Ihren Stellungnahmen, dass es sich dabei um unbestimmte Begriffe handelt. Vor welche Probleme hat es Sie in der Auslegung dieser beiden Paragraphen gestellt?

Herr Vorsitzender, ich habe noch eine Frage zu Art. 3 Polizeigesetz. Das führt uns jedoch weg vom Versammlungsgesetz. Soll ich die Frage in der dritten Runde stellen? Wäre das sinnvoll?

Vorsitzender Daniel Sieveke: Stellen Sie sie jetzt. Vielleicht wird Herr Schwarz ja auch angesprochen, dann kann er das mitbeantworten.

Verena Schäffer (GRÜNE): Der Gesetzentwurf der Landesregierung regelt nicht nur das Versammlungsgesetz, sondern regelt in Art. 3 auch eine Änderung des Polizeigesetzes, das sollte hier vielleicht nicht ganz unerwähnt bleiben; denn hierbei geht es um Datenerhebungen, Speicherfristen und Ähnliches. Meine Frage an Herrn Arzt lautet: Mit diesem Gesetzentwurf soll eine Einheitlichkeit bei besonders eingriffsintensiven Maßnahmen zur Informationsgewinnung geschaffen werden. Die sollen alle zukünftig auf einen Paragraphen verwiesen werden. Wie beurteilen Sie das in der Klarheit des Gesetzes? Es gibt an einer Stelle auch eine Doppelverweisung beim § 20 Abs. 4 Polizeigesetz – Verdeckte Ermittler. Ist diese doppelte Verweisung nicht total unklar? Führt die dazu, dass es unbestimmt ist? Es soll immer auf § 16a Abs. 2 Satz 7, auf das Gesetz über das Verfahren in Familiensachen verwiesen werden. Ist das nicht eigentlich eine Unklarheit? Ist das angemessen?

Ich komme nun zu § 17 Abs. 2 Satz 3. Der soll zukünftig auf § 16 verwiesen werden. Dadurch würde aber bei dem verdeckten Einsatz technischer Mittel die Verlängerung der Maßnahme nicht mehr um nur einen Monat verlängert werden, sondern um bis zu drei Monate. Das ist eine Ausweitung der Maßnahme. Erachten Sie das für zulässig?

Thomas Röckemann (AfD): Wir haben heute viel über die Neutralität der Versammlungsbehörden gehört, die ja gesetzlich an und für sich auch besteht. Trotzdem gibt es gelegentlich Ausreißer. Gerade die Informationsweitergabe durch Pressesprecher ist regelmäßig sehr subjektiv geprägt. Häufig wird in diesen Darstellungen der tatsächliche

Hergang umgedreht, wenn friedliche Demos von außen auch von Gegendemonstrationen angegriffen werden. So sieht man in der Pressedarstellung dann ... – Nehmen wir einmal an, die AfD-Demo war gewalttätig, was sie tatsächlich nicht war, was natürlich etwas an der räumlichen Nähe der jeweiligen Demonstrationen zueinander liegt, möglicherweise kann man das nicht trennen. Ich würde das gerne objektiviert wissen und möchte Professor Elicker fragen: Wie stehen Sie in diesem Zusammenhang zu einem entsprechenden Gesetzespassus?

Roger Beckamp (AfD): Ich möchte gerne auf § 3 Abs. 3 – Zusammenarbeit – eingehen, Frau Schäffer hatte es auch angesprochen. Herr Dammers insbesondere hatte sehr plakative Beispiele gebracht, wie die Kooperationsvereitelung oder die Kooperationsbereitschaft bzw. irgendetwas dazwischen im Bereich Hambacher Forst gelaufen ist. Dazu die Frage an Herrn Thiel und Herrn Dammers aus der Praxis: Welche Probleme bestanden da, und wird der jetzige Gesetzentwurf der Landesregierung dem gerecht?

Herrn Elicker möchte ich noch fragen, ob man da einen guten Weg gewählt hat. Wie Frau Schäffer es angesprochen hat, sehe ich da weniger eine Kooperationspflicht durch die Hintertür, sondern eher einen Aufruf dazu, wie es hier genannt ist. Wenn man es eben nicht tut, dann ist die Eingriffsschwelle niedriger, oder wie darf ich das verstehen? Ist das eine Art Rechtsnatur, vergleichbar mit der Mängelrüge im Handelsrecht? Tu es oder lass es, wenn du es aber lässt, dann geht es dir schlechter. – Ist das so richtig? Ist das so vernünftig? Ist das praktikabel?

Vorsitzender Daniel Sieveke: Somit haben wir die zweite Fragerunde beendet, und Herr Professor Dr. Schwarz beginnt mit der Antwortrunde.

Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz (Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Institut für Staats- und Verwaltungsrecht, Rechtsphilosophie [per Video zugeschaltet]): Vielen Dank für die an mich gestellten Fragen, insbesondere von den Abgeordneten Dr. Katzidis und Herrn Lürbke. Ich fange in der Reihenfolge der mir gestellten Fragen an. Zunächst ging es um eine Verständnisfrage zur Legaldefinition des Versammlungsbegriffs in § 2 Abs. 3 des Regierungsentwurfs bzw. § 2 Abs. 1 des Entwurfs der SPD.

Maßgeblich für meine Empfehlung, auf die Formulierung überwiegend zu verzichten, ist in der Tat die Rechtsprechung sowohl des Bundesverwaltungsgerichts als auch des Bundesverfassungsgerichts, der ein mehrschichtiger Versammlungsbegriff zugrunde liegt, dem als Elemente einer Versammlung sowohl die öffentliche Meinungskundgabe als auch andere Elemente vorliegen können. Vielleicht erkennbar mit einer gewissen Vorliebe und einer gewissen Akzentuierung für die öffentliche Meinungskundgabe, aber ohne eine abschließende Gewichtung zwischen diesen und anderen Aspekten vorzunehmen.

Wenn nun der Landesgesetzgeber das Wort „überwiegend“ verwendet, bringt er zwar damit die demokratietheoretische [akustisch unverständlich] des Versammlungsrechts zum Ausdruck, nimmt aber auch eine Einschränkung gegenüber dem Versammlungs-

begriff, so wie er durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts interpretiert wird, vor. Das mag man für sachgerecht halten. Ich will aber darauf hinweisen, dass da ein gewisses Problem besteht, nämlich eine gewisse Verkürzung des Schutzbereichs. Das ist schlichtweg eine Empfehlung, wenn man sich im sicheren verfassungsrechtlichen Terrain auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bewegen will.

Bei dem zweiten Punkt, den Herr Dr. Katzidis auch angesprochen hatte, geht es um die Frage, ob in Ansehung dieses Gesetzentwurfs die Gefahr besteht, dass eine Versammlung ohne Versammlungsleiter verboten werden könnte. Ich denke, wenn man sich die Verbotstatbestände anschaut, und zwar gerade auch unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit, dann ist eine unmittelbare Gefährdung erforderlich. Wenn man sich jetzt überlegt, was eigentlich die unmittelbaren Gefährdungen für die entsprechenden Schutzgüter, die ein Versammlungsverbot rechtfertigen können, sind, dann bin ich der Auffassung, dass das Verbot einer Versammlung ohne Leiter sicherlich als Ultima Ratio nicht infrage kommt und sich letztendlich als unverhältnismäßig erweisen wird.

Zwei Punkte, und ich will dann auf Fragen, die etwas quer angelegt waren, zurückkommen. Herr Lürbke, Sie haben von dem Angriff auf Brokdorf gesprochen und haben die Aussage anderer Sachverständiger mit in den Blick genommen. Wenn man die Brokdorf-Entscheidung als Magna Charta des Versammlungsrechts versteht – so wird sie ja vielfach interpretiert –, dann muss man zum einen sagen, dass die Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht ganz unumstritten ist. Sie wird zwar als freiheitsfördernd im weitesten Sinne angesehen, aber sie wird auch als ein Konzept angesehen, bei dem das Bundesverfassungsgericht doch sehr weitgehend rechtsschöpferisch tätig geworden ist.

Der zweite Punkt. Auch die Magna Charta ist ja nicht in Stein gemeißelt und unveränderlich. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbst ist nicht gehindert, moderne Rechtsentwicklungen, moderne Bedrohungslagen aufzugreifen, um daraus auch neue Schlüsse zu ziehen.

Wenn Sie sich überlegen, dass auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beispielsweise in dem sensiblen Bereich der Abwägung zwischen Freiheit und Sicherheit durchaus in der Lage war, neue Entwicklungen aufzugreifen und sogar dem Gesetzgeber attestiert, dass er nicht gehindert ist, das Verhältnis neu auszutarieren, dann wird man mit guten Gründen sagen können, dass auch die Aussagen der Brokdorf-Entscheidung zum einen nicht für alle Ewigkeit in Stein gemeißelt angesehen werden müssen, sondern dass der Gesetzgeber auch in der Lage ist, diese vorsichtig zu modifizieren. Für eine solche vorsichtige Modifizierung halte ich hier den vorliegenden Gesetzentwurf.

Was die Frage der lauten Musik und der entsprechenden Frage eines Versammlungsverbots anbelangt: Ich denke, das ist zum einen die Frage, ob das in Ansehung des Verbotstatbestandes des § 13 Abs. 2 des Regierungsentwurfs bereits die Annahme einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung rechtfertigt. Ich halte das letzten Endes für eine im Einzelfall zu klärende Frage, mit welcher Intention und in welchem Umfang – ich könnte auch sagen –, mit welcher Musik. Ist es Richard Wagners

Ritt der Walküre oder ist es vielleicht irgendeine moderne Rapmusik? Das wird man im Einzelfall entscheiden können. Da ist keine generalisierende Aussage möglich.

Das Gleiche gilt im Übrigen dann auch umgekehrt für das Störungsverbot. Auch da muss man sich überlegen, dass nicht jedes Abspielen von Musik gleich eine Störung ist. Es geht aber darum, dass hier die primäre Inanspruchnahme eines Freiheitsrechts durch andere entsprechend gehindert werden soll.

Zwei Fragen, die ebenfalls auch an mich gerichtet waren: Bei der einen geht es um das Militanzverbot im § 18 des Regierungsentwurfs und hier § 18 Abs. 1 Nummer 3 der Bestimmtheit der Formulierung „in vergleichbarer Weise“.

Das kann natürlich als ein Einfallstor interpretiert werden, um auch andere Demonstrationen oder Aufzüge zu untersagen. Wenn hier auf die Probleme von Sportvereinen, Fangruppen oder Ähnlichem hingewiesen wird, dann sollte man diese Bedenken nicht einfach nur leichter Hand beiseiteschieben. Ich glaube, der Gesetzgeber hat dem auch bereits vorgebeugt und darauf hingewiesen, dass § 18 in Abs. 1 zusätzlich verlangt, dass dadurch Gewaltbereitschaft vermittelt wird und dass das Ganze dadurch einschüchternd wirkt.

Mit diesem zusätzlichen Merkmal, das man immer mithineinlesen muss, auch bei der Formulierung „in vergleichbarer Weise“ wird hinreichend deutlich, dass damit das bloße Erscheinungsbild von Fußballfans gleich welcher Provenienz sicherlich nicht gemeint ist.

Letzter Punkt betraf die Frage nach den Bild- und Tonaufnahmen, die an mich gerichtet war, ob das auch eine Gesichtserkennungssoftware mit umfasst. Ich denke, der ganz zentrale Punkt ist, dass das zwar technisch möglich sein mag, aber die Bild- und Tonaufnahmen sollen ja in erster Linie ein Lagebild vermitteln und sollen gerade nicht primäre Einzelindividualaufnahmen gestatten. Das ist ein eigenständiger vertiefender Grundrechtseingriff, der insoweit einer weiteren selbständigen Ermächtigungsgrundlage bedürfte und nicht von der generellen Ermächtigung zu Bild- und Tonaufnahmen entsprechend gedeckt ist. Das sind die Antworten auf die an mich gerichteten Fragen.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Vielen Dank, Herr Schwarz, auch für die Teilnahme; denn Sie müssen sich ja sicherlich gleich verabschieden. Sie haben Maßstäbe gesetzt. Sie haben einen Zeitrahmen von fünf bis sechs Minuten für die Beantwortung eingehalten. Das ist Maßstab für die Folgeredner, denn die Fragen an Sie waren in der vergleichbaren Anzahl, wie die den anderen Sachverständigen gestellt wurden.

Prof. Dr. Clemens Arzt (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit): Danke, Herr Sieveke, ich habe den Hinweis verstanden. Ich komme zunächst zur Frage von Herrn Wolf, wenn ich es richtig notiert habe. Sie fragten: Was mache ich mit möglichen Zuwiderhandlungen gegen die Norm dieses Gesetzes? Ordne ich sie eher dem Ordnungswidrigkeitenrecht oder eher dem Strafrecht zu? – Das kann man sicherlich an vielen Punkten in die eine oder andere Richtung entscheiden. Die Frage ist zum einen, wie der

Gesetzgeber den Unrechtsgehalt bestimmter Handlungen bewertet. Die Frage ist aber auch eine andere, und darum geht es meines Erachtens im Kern, nämlich wie Polizei in konkreten Einsatzlagen reagiert. Dazu hat, wenn ich es richtig erinnere, Herr Brenneisen vorhin schon sehr deutlich ausgeführt. Das „Problem“ des Legalitätsprinzips in einer dynamischen Versammlungssituation ist eben schnell ein polizeiliches Problem, wenn das Legalitätsprinzip zwingt, einzuschreiten, weil drei Menschen eine Vermummung tragen, die gar nicht per se verboten ist, wie von der Polizei sehr gerne unterstellt und angenommen wird, sondern nur in sehr engem Kontext. Das haben Sie, meine ich, im Gesetzentwurf relativ klar herausgearbeitet, wann es nur verboten ist. Trotzdem ist die polizeiliche Praxis nach meiner Erfahrung oft eine andere.

Hier ist Polizei gezwungen. Wenn ich als Polizeiführer nicht einschreite, habe ich möglicherweise hinterher ein Strafverfahren wegen Strafvereitelung im Amt am Hals. Das passiert Polizeiführerinnen und Polizeiführern immer wieder. Hier rate ich dringend dazu, möglichst weitgehend Zuwiderhandlungen soweit man sie denn für sanktionsbedürftig hält, darüber kann man im Detail sicherlich streiten, dem Ordnungswidrigkeitenrecht zuzuordnen, natürlich nicht, wenn es um Straftaten gegen die körperliche Integrität oder Ähnliches geht. Aber ich würde dringend abraten, Vermummung zum Beispiel als Straftatbestand zu formulieren – nochmal –, weil dieses sogenannte Vermummungsverbot von der Polizei regelmäßig überdehnt wird.

Ablehnung der Versammlungsleitung: Hier müssen wir schon zunächst die Grundidee, die Staatsfreiheit von Versammlungen sehen. Die Versammlungsleitung soll in diesem Gesetzentwurf der Landesregierung im Grunde zu einem Beliehenen, zu einem Hilfspolizisten gemacht werden, weil ihr Pflichten auferlegt werden, die sie häufig gar nicht erfüllen kann. Versammlungsleitung hat ein Stück weit eine organisatorische Aufgabe, aber das ist Gestaltungsfreiheit der Versammlung, und es ist nicht hilfsstaatliche, parastaatliche Tätigkeit.

Wir haben vorhin sehr spannende Beispiele gehört, wohin die strafrechtlichen Drohungen sehr schnell führen. Herr Achelpöhl hat ein sehr schönes Beispiel genannt, von ver.di kam ebenfalls ein Beispiel. Das ist die Realität, die versammlungsrechtliche Realität, wo Menschen sehr schnell in eine Lage geraten, dass sie für banale Handlungen hinterher strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden. Selbst wenn sie „nur“ ordnungswidrigkeitenrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, macht es den Sachverhalt nicht besser.

Ich komme zum Militanzverbot. Da sehe ich zum einen das Problem, dass wir hier auch Veranstaltungen erfassen. Ich halte es dogmatisch und systematisch für unsinnig. Ich meine, Schleswig-Holstein hat es nicht gemacht, Veranstaltungen in das Versammlungsgesetz aufzunehmen. Ich habe gar nichts dagegen, das in einem gewissen Umfang – und ein Teil des Militanzverbots ist ja in dieser Regelung unproblematisch –, in das Polizeigesetz aufzunehmen, soweit nicht Versammlungen im Schutzbereich des Art. 8 erfasst sind. Das halte ich für eine unsinnige Vermischung, die es auch sehr schwierig macht, damit umzugehen.

Die Nummer 3 in § 18 Abs. 1 – Vergleichbares Verhalten – ist die Idee einer Auffangnorm. Nur sie hat ein erhebliches Bestimmtheitsproblem. Was ist dann gegeben-

nenfalls „vergleichbar“? Das wird ja nicht in einem langen rechtlichen Diskurs im Anschluss vor dem Gericht entschieden, sondern die Polizei entscheidet es vor Ort in einer bestimmten Situation und wird es tendenziell möglicherweise zulasten der Versammlungsfreiheit entscheiden, was dann den Betroffenen die Selbstgestaltungsfreiheit wiederum auch abschneidet. Ich habe zunächst einmal aus Art. 8 die Garantie der Selbstgestaltung meiner Versammlung, meines Outfits, meiner Parolen usw. Das ist alles durch Art. 8 gewährleistet, übrigens auch bei Versammlungen in geschlossenen Räumen.

Ich muss einen ganz kleinen Ausflug zu dem machen, was Herr Achelpöbler sagte. Die öffentliche Ordnung ist im Wesentlichen eine Meinungsinhaltsregelung. Wenn hier darauf hingewiesen wird, man müsse in geschlossenen Räumen filmen, wenn dort jemand etwas Volksverhetzendes sage, ist es absurd, rechtlich soweit zu gehen, weil allenfalls das Friedlichkeitsgebot – darauf hat jemand anderes hingewiesen – für Versammlungen in geschlossenen Räumen Einschränkungen bringen kann, und gerade nicht die Verfolgungsvorsorge, die hier intoniert wurde.

Herr Lürbke, falls Sie mir jetzt einen Moment Ihre Aufmerksamkeit widmen möchten.

(Marc Lürbke [FDP]: Sie haben meine Aufmerksamkeit!)

– Vielen Dank. Ich habe nicht intonieren wollen, dieser Gesetzentwurf ... Ich wollte keinen Nazivergleich anstellen. Ich habe mich an einer Stelle kurz versprochen, meine jedoch, es schnell wieder klargestellt zu haben: Der Gesetzentwurf selbst geht an vielen, an mehreren Punkten sehr intensiv auf die Erfahrungen mit Versammlungen in der Weimarer Zeit zurück. Das kann man tun, aber er zieht Parallelen zu Verhältnissen und zu Versammlungen, die nicht im Ansatz damit etwas zu tun haben. Ich habe das auch relativ dezidiert ausgeführt, auch der Rekurs auf Breitbach, der angestellt wird, ist hier schlichtweg geschichtlich abwegig. Darum geht es mir, da geht der Gesetzentwurf, meine ich, an vielen Stellen in die Irre.

Ein Abschied von Brokdorf, das sagt immerhin der Innenminister, er wolle Brokdorf einer gründlichen Revision unterziehen.

(Marc Lürbke [FDP]: Das hat er zurückgenommen!)

– Ja, das hat er natürlich zurückgenommen, aber wir kennen es durchaus im politischen Raum, dass zunächst einmal Eckpunkte eingerammt werden, um es hinterher wieder zurücknehmen. Bei anderen Parteien argumentieren wir auch immer mit dieser Variante, hier auf einmal nicht mehr. Die Worte waren sehr eindeutig. Das sei nur dahingestellt. Das war meine einzige Aussage in diesem Punkt. Ich glaube, dieser Gesetzentwurf geht genau in die Richtung, die in dieser Aussage steht, auch wenn man selbstredend ... Herr Schwarz hat völlig recht, Brokdorf ist natürlich nicht die Verfassung, sondern Brokdorf ist die Auslegung des Art. 8, und es war der Startpunkt 32 Jahre nach Verabschiedung des Gesetzes, als erstmals die Rolle der Versammlungsfreiheit durch das Bundesverfassungsgericht beleuchtet wurde. Im Anschluss, in vielen anderen und auch teilweise mit deutlichen Weiterungen wie zuletzt bei der Inanspruchnahme von öffentlichem Raum, der sich im Privateigentum befindet.

Frau Schäffer fragte mich zum Störungsverbot, dazu habe ich vorhin versucht, auszuführen. § 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs geht im Wortlaut eindeutig zu weit, wenn er eine Störung verbietet, die zur Behinderung oder Vereitelung führen kann. Wir sind uns, denke ich, alle im Raum einig, dass keiner ein Recht auf Vereitelungen anderer Versammlungen hat. Das hat, glaube ich, niemand so vertreten. Aber natürlich habe ich im öffentlichen Diskurs, wenn eine erste Versammlung im öffentlichen Raum stattfindet, im Rahmen einer zweiten, dritten und vierten Versammlung das Recht, mich damit auseinanderzusetzen, und das auch, und darauf verweist der Gesetzentwurf an einer Stelle ausdrücklich, in Hör- und Sichtweite. Diese doch sehr polizeiliche Taktik, möglichst weiträumig zu trennen, ist eigentlich mit dieser Idee nicht vereinbar. Ich habe einen Anspruch darauf, in Hör- und Sichtweite meine andere, meine gegenläufige Meinung kundzutun. Das ist manchmal eine schwierige polizeiliche Aufgabe. Es gibt kein Recht auf Übergriff. Es gibt kein Recht auf Verhinderung, es gibt kein Recht auf Straftat, aber es gibt ein Recht, einen öffentlichen Diskurs im öffentlichen Raum auszutragen. Es gibt eine wunderbare Dissertation von Berend Koll zu diesem Thema, der das sehr schön herausgearbeitet hat. Vielleicht sollten wir alle mal ein bisschen in die USA schauen, wo es völlig normal ist, dass man im Rahmen einer Picket Line stundenlang gegebenenfalls aneinander vorbeimarschiert und gegenläufige Meinungen sagt. Diejenigen, ich denke, das kann man relativ klar benennen, die auf der politischen linken Seite stehen, meinen, es gebe ein Recht der Linken auf Auflösung von rechten Demonstrationen, dem möchte ich ganz klar widersprechen. Dieses Recht gibt es nicht, es gibt auch das Recht, rechte Positionen im öffentlichen Raum zu vertreten, auch wenn deutlich geworden sein dürfte, dass ich die nicht teile.

§ 3 Abs. 3 Satz 3 – Mitwirkungspflicht. Das halte ich tatsächlich für ein Problem. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist sehr eindeutig. Es gibt eine Kooperationspflicht für die Behörde, nicht für die Teilnehmer. Es gibt eine Rechtsprechung, die besagt, dass man eine Nichtmitwirkung, eine Nichtkooperation dabei berücksichtigen kann, wenn eine Situation zu einem polizeilichen Eingreifen legitimiert. Aber so, wie Sie es gerade selbst gesagt haben, Frau Schäffer, braucht es dafür eine Gefahrenlage. Es ist nicht die Nichtkooperation das Problem, sondern im Rahmen einer Gefahrenlage darf dann die Polizei gegebenenfalls berücksichtigen, ob das Problem im Rahmen der Kooperation vielleicht vorher hätte gelöst werden können. Nur dann kann die Nichtkooperation ein Ansatzpunkt sein. Wenn ich in den Raum schaue, habe ich den Eindruck, dass ich da nicht ganz falsch liege. Herr Ullrich und ich sind oft nicht einer Meinung, aber bei diesem Punkt liegen wir eng zusammen, das ist völlig klar in der Rechtsprechung. Das geht zu weit.

Ablehnung von Ordnern. – Das ist auch wieder eine Frage der Selbstgestaltung. Natürlich habe ich das Recht, Ordnerinnen und Ordner so zu benennen, wie ich es für sinnvoll erachte. Wir haben gerade von ver.di und vom DGB das Problem sehr plastisch geschildert bekommen. Dem brauche ich mit Blick auf die Zeit nichts hinzuzufügen. Es fehlt aber, Frau Schäffer, in der Tat jeder Ansatz zur weiteren Datenverarbeitung. Wenn es auch nicht die Gesamtkomplexität erfasst, so regelt aber das Berliner Versammlungsfreiheitsgesetzes als erstes Gesetz – nein, im niedersächsischen ist es

auch enthalten – überhaupt erst einmal im Ansatz die Datenverarbeitung im Versammlungskontext.

Ich hörte vorhin hinter mir, das sei doch dann Polizeirecht. Nein, ist es nicht. Natürlich, wenn ich mich als Anmelder, als Ordner oder Ähnliches registrieren lassen muss, kann dies auch in Zukunft meine Ausübung der Versammlungsfreiheit ein Stück weit beschränken, auch dazu haben wir von ver.di und vom DGB einiges gehört, also muss dieser Eingriff in Art. 8, der sozusagen gleichsam eine zeitliche Fernwirkung auf die Zukunft hat, im Versammlungsgesetz geregelt werden. Ich sage ja nicht, dass man das nicht darf. Was man speichern darf, muss man sich im Einzelnen anschauen. Es muss geregelt werden. Darf es gespeichert werden, darf es verarbeitet werden? Wie lange darf es gespeichert werden? Wir hatten gerade in Bremen die Diskussion, dass die Polizei zehn Jahre lang Anmelderdaten speichert. Das ist doch gerade absurd. Man weiß doch, ob bei der Versammlung etwas war oder nicht. Dann kann ich das vielleicht im Rahmen eines Strafverfahrens oder vielleicht im Einzelfall im Rahmen der Gefahrenabwehr speichern.

Die gesamte Kooperation mit den Nachrichtendiensten muss erst recht geregelt werden, weil es ein Problem der informationellen Trennung ist. Das immerhin macht Niedersachsen, ob sie es dort gut machen oder nicht, darüber kann man immer noch streiten, aber immerhin hat Niedersachsen das geregelt, und ich weiß als Anmelder, wo meine Daten so alles im begrenzten Rahmen hingehen.

Ich komme zum letzten Punkt, zur Änderung des Polizeigesetz, das war eine Frage von Frau Schäffer. Ich meine, der Gesetzentwurf spricht das in einem Punkt kurz an. Es wäre sicherlich die bessere Variante, langfristig alle allgemeinen Regelungen zu diesen besonderen Überwachungsmaßnahmen vor die Klammer zu ziehen. Dann habe ich nicht diese irrsinnigen Verweisungen durch mehrere Normen, die dort bestehen, andere Gesetze haben das gemacht. Das wäre zumindest eine Aufgabe für die Zukunft. Verweisungen sind nicht unzulässig, natürlich, aber sie haben immer ein gewisses Spannungsverhältnis mit dem Bestimmtheitsgebot. Es gibt mindestens eine Stelle, ich meine, es ist § 16a oder § 17 – genau weiß ich es gerade nicht auswendig –, wo ich mindestens zwei Verweisungen nehmen muss, wo ich also von der einen Norm in die nächste und wiederum auf die nächste verwiesen werde. Das halte ich im Rahmen der Bestimmtheit für nicht mehr hinreichend. Eine Zweifachverweisung, also eine Verweisungskette, erscheint mir, zu weit zu gehen. Dabei geschehen dann aus meiner Sicht sogar Fehler, zum Beispiel dass wir widersprüchliche Fristen haben, also für bestimmte Maßnahmen bei der ersten Anordnung einen Monat und dann über die Verweisung bei der Verlängerung drei Monate. Das war wahrscheinlich nicht so gemeint, das ist eher ein Fehler, aber das ist das Problem von Verweisungsketten. Darauf sollte man meines Erachtens noch einmal genau achten.

Der letzte Punkt: Das FamFG haben wir vor einiger Zeit schon bei der Gewahrsamnahme an diesem Ort diskutiert. Eine pauschale Verweisung, es gelte das FamFG, was nach meiner Erinnerung round about 450 Paragraphen hat, ist einfach nicht hinreichend bestimmt. Aus meiner Sicht muss geklärt sein, welche Regelungen im FamFG für das Verfahren vor dem Gericht für die Anordnungen gelten sollen. Denn es gibt

durchaus zwei bis drei verschiedene Varianten, welchen Weg man für zulässig halten könnte. Das Gericht kann nicht selbst bestimmen, welchen Weg es gerade richtig findet, das muss meiner Auffassung nach der Gesetzgeber tun.

Prof. Dr. Frank Braun (Hochschule für Polizei und Verwaltung Nordrhein-Westfalen): Herr Dr. Katzidis wollte von mir nur eine Kleinigkeit wissen, und zwar ging es um den Begriff der Gewalttätigkeit im § 7. Das ist nicht so grundlegend und nicht so sexy. Ich denke, der Begriff der Gewalttätigkeit ist ausreichend in der Rechtsprechung definiert. Es bedarf einer physischen Kraftentfaltung, einer Einwirkung aggressiver, physischer Kraft gegen Menschen oder gegen Sachen. Das ist eigentlich sehr klar. Einerseits hat man diesen Begriff im § 7 Abs. 2 Nummer 1 verwandt und dann in der Nummer 3. Dort wird allerdings nicht von „Gewalttätigkeit“, sondern von „Gewalt“ gesprochen. Allerdings ist hier der Wortlaut dem Nötigungsparagrafen 240 entnommen. Es wird von Gewalt oder von „Drohung mit Gewalt“ gesprochen. Das ist so ähnlich wie im § 240 StGB. Da ist es von der Rechtsprechung klar, dass hier mit „Gewalt“ eine physische Krafteinwirkung gemeint ist.

In § 8 Abs. 3 hat man auch den Begriff der Gewalttätigkeit und am bedeutendsten wohl in § 27 Abs. 4 den Straftatbestand, der sich auf solche Gewalttätigkeit bezieht. Das ist auch klar. Es bedarf also einer physischen Kraftentfaltung, was zur Folge hat, dass Sitzblockaden nicht unter den Terminus „Gewalttätigkeit“ fallen. Allerdings stellen dann nach dem Entwurf der Landesregierung diese Sitzblockaden, sobald sie nicht mehr als demonstrative Blockaden, sondern als Verhinderungsblockaden zu bewerten sind, grobe Störungen im Sinne der Strafnorm dar, sodass entsprechende Ahndungen möglich sind, die ich dann auch für angezeigt halte.

Prof. Hartmut Brenneisen (DIE KRIMINALPOLIZEI, Vierteljahreszeitschrift der GdP): Das Thema „Rechtsfolgeordnungswidrigkeit“ oder „Straftat“ ist aus meiner Sicht einer der ganz entscheidenden Punkte. Herr Professor Arzt hat ja einiges dazu gesagt. Ich kann das nur bekräftigen und möchte das auch als Polizeivollzugsbeamter, der ich bis zu meiner Zuruhestandsetzung im Hauptamt war, tun. Insofern ist das Problem „Rechtsfolgegestraftat“ auf der einen Seite für die einschreitende Polizei gegeben. Es gibt natürlich keine Strafverfolgung um jeden Preis, aber die Strafvereitelung im Amt droht, und das bedeutet weniger Flexibilität, ob wir es wollen oder nicht. Der Straftatbestand schreckt aber auch die Grundrechtsträger, die Bürgerinnen und Bürger, ab.

Ich halte es für eine richtige Sache, wenn auf Gewalttaten, Dinge, die bereits in Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes geregelt sind, wie unfriedliche, bewaffnete Versammlungen, auch die Reaktion auf eine Straftat erfolgt. Ansonsten sollte der Gesetzgeber nach meiner Überzeugung damit sparsam umgehen, auch wenn in der Begründung der Landesregierung völlig korrekt dargestellt wurde, dass es Sache des Gesetzgebers ist, das zu regeln. Ich denke, man kann Dinge wie einen Verstoß gegen die Schutzausrüstung, gegen das Vermummungsverbot durchaus als Straftatbestand regeln, wie es Berlin beispielsweise vor zwei Monaten getan hat, sollte dann aber den durch das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 2009 unterstrichenen Grundsatz

der Verwaltungsakzessorietät hinzunehmen, um Flexibilität beim Einschreiten zu gewährleisten.

Zweiter Punkt. Auch da möchte ich mich auf die Aussagen von Herrn Arzt beziehen, auch das vertrete ich genauso. Die Selbstorganisation einer Versammlung ist wichtig, ist der richtige Weg. Wir haben eine Staatsfreiheit der Versammlung. Es muss leiterlose Versammlungen geben. Auch hier hat das Bundesverfassungsgericht aus meiner Sicht eindrucksvoll und auch für andere Fälle maßgebend zum Ausdruck gebracht, dass es auch einen faktischen Versammlungsleiter im Einzelfall geben muss.

Wir haben in beiden Entwürfen, also bei dem von der Landesregierung als auch bei dem von der Fraktion der SPD, mehr Rechte für den Leiter verankert. Das finde ich ausgezeichnet und richtig in der Form, ich halte es allerdings für nicht nachvollziehbar, dass beispielsweise in § 6 Abs.4 des Entwurfs der Landesregierung ein Ausschließungsrecht des Versammlungsleiters auch für Versammlungen unter freiem Himmel zum Ausdruck gebracht wurde, das Ganze aber unter Zustimmungsvorbehalt der zuständigen Behörde gestellt wurde. Das kommt meiner Ansicht nach einer Entmündigung des Versammlungsleiters nahe.

Dritter Punkt, Militanzverbot. Hier möchte ich zunächst einmal Herrn Arzt wiederum zustimmen. Wir haben eigentlich nicht das Problem, dass wir den Begriff „in vergleichbare Weise“ im Sinne des § 18 Abs. 1 Nummer 3 des Entwurfs der Landesregierung interpretieren müssen, sondern das Problem fängt bereits vorher an. Denn das Militanzverbot gilt eben auch bei sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel, und das ist systemfremd, wie bereits aus Rechtsprechung und Literatur vor rund 20 Jahren festgestellt worden ist. Das ist systemfremd, das gehört nicht in ein Versammlungsfreiheitsgesetz hinein.

Der Kollege Ullrich hat mich vorhin zitiert. Das schleswig-holsteinische Versammlungsfreiheitsgesetz hat Luft nach oben, ohne Zweifel. Es hat ohne Zweifel an verschiedenen Stellen noch Luft nach oben. Schleswig-Holstein hat es wie im Übrigen auch Niedersachsen und Sachsen-Anhalt und jetzt auch Berlin erkannt, dass es nicht hineingehört, dass wir die sonstigen öffentlichen Veranstaltungen unter freiem Himmel nicht in einem Versammlungsgesetz regeln, hat aber vergessen, dass dennoch Regelungen bloß an anderer Stelle erforderlich sind. Die Folgen waren Kunstgriffe der unterschiedlichsten Art wie ganz aktuell jetzt in Berlin, aber bereits im Jahr 2013/2014 in Sachsen-Anhalt. Kunstgriffe dieser Art, das Landgericht Stendal hat dazu im Jahr 2014 umfangreiche Aussagen gemacht, sollten wir uns nicht wünschen.

Letzter Punkt. Es ging um die Fragestellung von Herrn Katzidis von der CDU nach den Gewalttätigkeiten. Auch dazu wurde schon etwas gesagt. Der Kollege Braun hat aus meiner Sicht völlig treffend ausgeführt, dass die Rechtsprechung zum Strafgesetzbuch hier deutlich weiterhilft. Der Begriff ist definiert. Hier brauchen wir nichts Neues, allerdings warne ich vor folgendem Punkt, der mir bei Durchsicht des Entwurfs der Landesregierung aufgefallen ist: In § 7 haben wir den Begriff der Gewalttätigkeiten aufgenommen, und dahinter steckt ein Straftatbestand im § 27 Abs. 4. Der Kollege Braun hat das dargestellt. Wir haben aber einen viel weitergehenden Begriff der Gewalttätigkeiten in § 8 des Gesetzes. In § 8 Abs. 2 haben wir diesen weitergehenden Begriff

nicht mit einem Straftatbestand hinterlegt. Das halte ich für problematisch. Es ist völlig korrekt zu sagen: Es ist verboten, aus einer Versammlung heraus durch Gewalttätigkeiten auf Personen oder Sachen einzuwirken. Wenn ich das aber schlüssig mache, dann muss auch die Rechtsfolge kommen, die jedoch fehlt. Das würde wiederum zu Irritationen kommen. Hier sollte dann, wenn das so bleibt, § 27 nachgebessert werden.

Prof. Dr. Christian von Coelln (Universität zu Köln, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Wissenschaftsrecht und Medienrecht [per Video zugeschaltet]): Ich habe es relativ leicht, die Zeit einzuhalten. Ich bin erstens zum Militanzverbot und zu der Formulierung „in vergleichbarer Weise“ gefragt worden. Das ist sicherlich eine Formulierung, die bestimmter gefasst sein könnte. Man muss zunächst darauf hinweisen, dass es „in vergleichbarer Weise“ und nicht „in anderer Weise“ heißt. Insofern lehnt sich die Formulierung an die beiden vorausgehenden Tatbestände der Nummern 1 und 2 an. Zudem, das hat Herr Kollege Schwarz eben schon ausgeführt, reicht es nicht aus, dass die Menschen gleich gekleidet sind, es reicht noch nicht einmal aus, dass sie uniformiert wären. Es ist ja noch nicht einmal ein absolutes Uniformverbot, sondern es ist lediglich angeknüpft an die Vermittlung von Gewaltbereitschaft und dadurch einschüchternd wirkend. Ich verwende jetzt bewusst die Gesetzesformulierung „in vergleichbarer Weise einschüchternd wirken können“. Eine große Gruppe zumindest ähnlicher gekleideter Menschen eng gedrängt umringt von Transparenten, die durch ihr Auftreten womöglich noch zugleich mit Gesichtsvermummung oder Ähnlichem Gewaltbereitschaft vermitteln, mag es geben. Das trifft aber nicht auf die Fußballfans als solche zu. Ich verstehe die Sorge, aber ich denke, dass sich diese Sorge mehr aus der womöglich gleichen oder ähnlichen Kleidung, also fantypisches Ausstaffieren mit Farben des eigenen Vereins etc., womöglich alle im Trikot der eigenen Mannschaft speist. Aber das reicht nicht, weil es als solches noch keine Gewaltbereitschaft zeigt.

Es sei in dem Zusammenhang vielleicht noch daran erinnert, dass schon die Versammlungsfreiheit nur das kommunikative Anliegen schützt und die Druckausübung lediglich insofern schützt, als ich bei einer Versammlung sehe, dass es da eine große Zahl von Menschen gibt, die das gleiche Anliegen teilen. Sie gehen dafür auf die Straße und zeigen das. Die Dokumentation eigener Gewaltbereitschaft fällt ja schon aus dem Schutzanliegen der Versammlungsfreiheit heraus. Wenn man hier Grenzen zieht und da keine Graubereiche entstehen lässt, halte ich das auf jeden Fall für eine gut vertretbare Regelung.

Dann bin ich zu der Frage der Leitungspflicht angesprochen worden. In meiner schriftlichen Stellungnahme hatte ich schon ausgeführt, dass ich einer generellen Leitpflicht zur Bestimmung eines Versammlungsleiters etwas skeptisch gegenüberstehe, weil es auch Fälle geben kann, wo es so gar nicht machbar ist. Ich sehe derzeit im Gesetzesentwurf allerdings auch keine unmittelbare Auflösungskonsequenz. Vielleicht habe ich auch etwas übersehen. Zurzeit sehe ich aber nicht die Rechtsfolge, dass wegen des Verstoßes gegen diese Pflicht die Versammlung aufgelöst werden könnte. Mein Vorschlag ginge in die Richtung, es bei der Sollvorschrift zu belassen. Das bringt hinreichend klar zu erkennen, dass die Polizei ein legitimes Anliegen hat, einen Ansprech-

partner zu haben. Es kann aber Fälle geben, wo sich aus der Eigenart der Versammlung heraus ergibt, dass es keinen Leiter geben kann.

Abschließend komme ich auf die Gewalttätigkeiten zu sprechen. Es ist auf jeden Fall richtig, dass die Gewalttätigkeiten, die aus einer Versammlung heraus begangen werden, sanktioniert werden können müssen. Die Sanktion ist ja letztlich schon da, denn diese Versammlung, aus der heraus Gewalttätigkeiten von einer substantiellen Zahl von Teilnehmern begangen wird, verlässt den Bereich der Friedlichkeit. Somit haben wir einen Auflösungsgrund der Versammlung. Es ist nicht komplett sanktionslos.

Was im Übrigen die Legaldefinition angeht, bin ich auch der Meinung, dass man das aufnehmen kann. Die Gesetzentwürfe nehmen ansonsten auch einige Dinge auf, die bisher Rechtsprechungsrecht sind – Stichwort „Eilversammlung/Spontanversammlung“ – aber mit der Definition der Gerichte, die den Begriff der Friedlichkeit im Sinne des Versammlungsgrundrechts definieren, bekommt man normalerweise gerade in diesem Rechtsgebiet die Grenze zwischen gewalttätigem Verhalten und nichtgewalttätigem Verhalten meines Erachtens ganz sauber gezogen. Schaden würde es trotzdem nicht, das noch einmal aufzunehmen, dann wäre auch für den juristisch nicht ausgebildeten potenziellen Versammlungsteilnehmer klarer erkennbar, wo die Grenze liegt. Ich glaube aber nicht, dass das eine Forderung des Bestimmtheitsgebots wäre.

Prof. Dr. jur. habil. Michael Elicker (Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaftliche Fakultät): Ich wurde zunächst befragt zu etwas, was in dem Entwurf nicht enthalten ist, nämlich ob ein ausdrücklicher Gesetzespassus zur neutralen Berichterstattung der Versammlungsbehörden über entsprechend von ihnen begleitete Versammlungen ausdrücklich in einer expliziten Verpflichtung aufgenommen werden sollte.

Die Frage ist sicherlich jetzt gerade nicht unberechtigt, wenn man sich zum Beispiel Querdenker-Demonstrationen anschaut. Ich weiß zum Beispiel aus ganz neutraler Quelle, aus der Landtagsverwaltung in Dresden, dass bei der letzten großen Querdenker- oder Anti-Corona-Demonstration in Dresden auf dem Theaterplatz keine rechtsradikalen Elemente präsent waren und auch keine entsprechenden Flaggen geschwenkt wurden. Irgendwie kam das aber in die Berichterstattung und wurde offenbar hier auch relativ begierlich aufgenommen.

Natürlich ist es so, dass, wenn solche Dinge passieren – die durchaus, glaube ich, in letzter Zeit eine Rolle spielen – dadurch das Versammlungsrecht durchaus beschränkt wird. Es wird schwerer für diejenigen, die tatsächlich so etwas veranstalten, Gleichgesinnte zu finden, die mitdemonstrieren möchten, denn der Verfassungsschutz ist vor Ort und es wird in dieser Art und Weise berichtet. Man würde sich dann vergesellschaften mit Kräften, die eben nicht gerne gesehen werden und die möglicherweise durchaus verfassungsfeindlich wären, aber in Wahrheit ist so etwas nicht der Fall. Das sollte natürlich nicht vorkommen.

Man sollte auch nicht aus der politischen Sphäre heraus hier an Polizeibehörden Anweisungen geben können. Ich brauche Sie hier nicht an die Silvesternacht von Köln

zu erinnern. Da war zunächst einmal tagelang Funkstille, bis dann schließlich die Wahrheit ans Licht kam. Das war zwar jetzt keine Versammlung in dem Sinne, wie wir sie heute besprechen, aber durchaus eine insofern vergleichbare Sachlage.

Also: Die neutrale und wahrheitsgerechte Berichterstattung über das Demonstrationsgeschehen durch die involvierten Behörden wäre durchaus etwas, was man auch explizit festschreiben könnte. Natürlich sind alle Behörden per se zur Neutralität und auch zur Wahrheit verpflichtet, aber es ist etwas, was durchaus des Öfteren mal nicht eingehalten wird. So etwas zumindest deklaratorisch noch einmal festzuhalten, wäre, glaube ich, überhaupt nicht verkehrt.

Dann haben wir den § 3 Abs. 3. Mit der Zusammenarbeit und der sich hier in der Vergangenheit ergebenden Probleme insbesondere hat ja der Herr Landespolizeidirektor Dammers von Beispielen berichtet, die das Aktionsbündnis „Ende Gelände“ betreffen. Da sage ich, die Formulierung der §§ 3 bis 6 des vorliegenden Entwurfs kommen mir da ein bisschen blauäugig vor. Denn da wird davon ausgegangen, jede Demonstration wird von relativ bürgerlich denkenden, rechtstreuen Menschen veranstaltet, die auch entsprechend greifbar sind und die entsprechend geradestehen für das, was sie da fabrizieren.

Das ist aber, wie wir hier aus der Lageberichterstattung wissen, nicht der Fall, oder oftmals jedenfalls nicht. Vor diesem Hintergrund wäre es durchaus überlegenswert, ob man vielleicht eine explizite Missbrauchsregelung in so ein Polizeigesetz auf der Grundlage der Erfahrungen, die eben die Praktiker – die Polizisten vor Ort und auch die Versammlungsbehörden – über die Jahre hier in Nordrhein-Westfalen gemacht haben, einführt. Denn es geht ja um Phänomene, die hier vor Ort insbesondere immer wieder in Erscheinung treten.

Das ist durchaus etwas, was man dann auch, wenn wir noch einmal in diese Kategorie kommen, mit strafrechtlichen Sanktionen bewehren könnte. Im Übrigen wäre ich nicht dafür, im Bereich des Versammlungsrechts allzu viel strafrechtlich zu sanktionieren. Das kommt mir irgendwie antiquiert und obrigkeitsstaatlich vor, insbesondere, wenn ich hier an die zwei Damen mit ihrem Transparent denke, die sich dann strafrechtlich verantworten müssen. So etwas sollte man ganz sicher entkriminalisieren.

Aber dieser gezielte, schematisierte Missbrauch, der ja durchaus erkennbar ist, also zum Beispiel auch die Vielzahl von plötzlichen Versammlungsanmeldungen, die Nichtverantwortlichkeit von vorgeschobenen jungen angeblichen Versammlungsleitern und so weiter, das Sich-Verstecken hinter der angeblichen oder auch wirklichen Unorganisiertheit einer solchen Bewegung sind alles Dinge, denen meiner Ansicht nach die §§ 3 bis 6 dieses Entwurfes sehr blauäugig gegenübertreten.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Herr Professor Dr. Gusy, bitte.

(Der Sachverständige ist nicht erreichbar)

Ich höre, dass die Kamera aus ist. – Wir ziehen dann jetzt erst einmal Herrn Professor Dr. Thiel vor.

Prof. Dr. Dr. Markus Thiel (Deutsche Hochschule der Polizei [per Video zugeschaltet]): Herr Dr. Katzidis hatte mich auf die Fragen des Militanzverbots angesprochen. Dazu haben die Kollegen schon relativ viel gesagt. Ich möchte das überwiegend bestätigen.

Ich kann mich allerdings nicht der Kritik anschließen, die öffentlichen sonstigen Versammlungen ebenfalls in diese Norm aufzunehmen. Zum einen besteht hier ohne Weiteres auch die Gesetzgebungskompetenz, das hier mit zu regeln. Ich sehe einen sehr engen Regelungszusammenhang, und – das ist der entscheidende Aspekt – es ist häufig gerade bei solchen militant auftretenden Phänomenen immer die Frage: Sind das überhaupt Versammlungen oder nicht, oder fallen die nicht unter den Friedlichkeitsvorbehalt?

Für Außenstehende ist das nicht immer zu erkennen: Ist das jetzt eine Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes oder eine andere Veranstaltung? Deswegen halte ich das für durchaus sachgerecht, auch zum Schutze derjenigen, die eben durch diese Norm geschützt werden sollen, nämlich die Öffentlichkeit und die Bevölkerung, hier auch die normalen anderen Veranstaltungen, die keine Versammlungen sind, in den Regelungsbereich aufzunehmen.

Ich sehe die Formulierung „in vergleichbarer Weise“ nicht als problematisch an. Ich halte das für hinreichend bestimmt. Man muss es auslegen, es ist aber hinreichend eingeeignet durch andere Regelungen in der Norm. Zum einen steht da, das hat Herr von Coelln schon gesagt, „in vergleichbarer Weise“. Das heißt, es muss irgendwie mit den beiden Nummern 1 und 2 vergleichbar sein. Wir brauchen entweder das Tragen von Gegenständen oder Kleidungsstücken oder aber das Auftreten, was hier eine Rolle spielt, und dann gibt es eben noch die weiteren Anforderungen infolge des äußeren Erscheinungsbildes. Es muss Gewaltbereitschaft vermittelt werden und eben durch die Vermittlung der Gewaltbereitschaft einschüchternd wirken. Das hegt aus meiner Sicht den Anwendungsbereich auch der Nummer 3 hinreichend ein.

Dazu kommt ein Aspekt, der noch nicht angesprochen worden ist. Wenn der Gesetzgeber Überschriften bei den Normen mit regelt, sind diese immer auch Gegenstand oder Mittel der Auslegung oder können in solche Auslegung mit einbezogen werden. Wenn Sie „Militanzverbot“ als Überschrift wählen, wird meiner Einschätzung nach auch hinreichend klar, was damit erfasst sein soll, sodass auf keinen Fall die Gewerkschaften dieser Regelung unterliegen würden und auch die Fußballfans nur dann, wenn tatsächlich uniformierte, sehr aggressiv auftretende und einschüchtern wollende Gruppen unterwegs sind. Das mag es im Einzelfall auch geben. Das Gros wird aber sicherlich hiervon nicht erfasst sein, sodass ich in dieser Gesamtbetrachtung die Norm für hinreichend bestimmt halte.

Herr Lürbke hatte hinsichtlich meiner Einschätzung gefragt, ob es sich beim Entwurf der Landesregierung um einen Angriff auf Brokdorf handele. Ich kann es ganz klar beantworten: Nein. Natürlich müssen – das hat auch Herr Arzt völlig zutreffend gesagt – alte Entscheidungen im Lichte der weiteren Entwicklungen und weiterer Entscheidungen betrachtet werden, sodass durchaus auch mal über Modifizierungen nachgedacht werden kann. Das ist ja nicht in Stein gemeißelt. Wir haben neuartige Phänomene, auf

die wir Rücksicht nehmen müssen. Also alles völlig richtig, was Herr Arzt da gesagt hat.

Wenn man die wesentlichen Aussagen des Brokdorf-Beschlusses betrachtet, dann, meine ich, weicht der Entwurf der Landesregierung hiervon natürlich nicht ab. Nur mal aufgezählt: Dieser Kooperationsgrundsatz, dazu sage ich gleich noch etwas, ist in meiner Einschätzung völlig konform mit den verfassungsgerichtlichen Entscheidungen ausgestaltet. Der Schutz friedlicher Teilnehmer wird hinreichend beachtet. Besondere Anforderungen an die Gefahrenprognose sowie die Gefahrenbegriffe sind aufgenommen. Der verfassungskonformen Auslegung der Anmeldepflicht wird ebenfalls hier durch die Normierung von Spontan- und Eilversammlungen Rechnung getragen. Ich sehe hier keinen Angriff auf Brokdorf, obwohl sicherlich Modifizierungen und ein Überdenken dieser Beschlüsse durchaus angebracht ist.

Dann die Frage mit der lauten Musik und den Sprechchören. Hierzu hat der Kollege Schwarz schon einiges ausgeführt. In der Tat: Es kommt auf den Einzelfall in der Rechtsanwendung an. Ich möchte nur darauf hinweisen, dass wir in der vorgesehenen Norm des Entwurfs der Landesregierung zum einen eine Störungshandlung brauchen, also eine objektive zur Störung geeignete Verhaltensweise, und wir brauchen eine bestimmte Zielrichtung, die darauf ausgerichtet sein muss, die andere Versammlung zu behindern und zu vereiteln. Das sind keine geringen Hürden, die man da hat.

Bei der Musik wird es tatsächlich darauf ankommen, welche Musik das ist. Und zwar würde ich die Unterscheidungslinie da einziehen, wo es um Musik geht, die keinerlei Kommunikationsinhalte hat und einfach nur laut ist und störend sein soll. Die würde man sicherlich als Behinderung qualifizieren können. Wenn aber Musik abgespielt wird, die selber Kommunikationsinhalte vermittelt, dann kann die Abwägung in dem Fall auch anders ausfallen. Das würde ich dann nicht unbedingt als Störung qualifizieren.

Das Gleiche gilt für Sprechchöre: Wenn Sie nur die Gegenversammlung niederbrüllen wollen, würde ich das als dem Störungsverbot unterfallende Handlung qualifizieren. Wenn es aber bei den Sprechchören darum geht, eigene Kommunikationsinhalte zu vermitteln, greift hier wieder der Schutz von Artikel 8, sodass wir wieder in eine andere Abwägungskonstellation geraten. Hier rate ich zur Differenzierung, halte aber die Regelung noch für in Ordnung.

Gesichtserkennungssoftware, das hat Herr Schwarz treffend dargestellt: Nein. Die Ermächtigung in dem Entwurf sieht tatsächlich nur die Aufzeichnung und Aufnahme von Bildmaterial vor. Jede weitere Verarbeitung der Daten – das ist ein Punkt, der zu Recht kritisiert worden ist, weil im Versammlungsgesetz im Entwurf nicht auftaucht, wie mit den Daten umzugehen ist – –, jede weitere Vorgehensweise braucht eine eigene Ermächtigungsgrundlage, weil es ein eigenständiger Eingriff in die informationelle Selbstbestimmung ist. Das gilt für die Gesichtserkennungssoftware erst recht, weil dies aus meiner Sicht ein besonders tiefgreifender Eingriff ist. Das geht nicht auf der Grundlage der Regelungen, die wir im Entwurf der Landesregierung haben.

Letzter Punkt. Es wurde gefragt, ob die Regelung in § 3 Absatz 3 des Entwurfs der Landesregierung vielleicht doch am Ende durch die Hintertür eine Kooperationspflicht

statuiert. Das würde ich nicht so sehen. Satz 1 spricht davon, dass der Veranstalter aufgerufen ist, zu kooperieren. Man wird das dann im Sinne einer Obliegenheit qualifizieren können, aber es ist eben keine Pflicht. Das ist ein Appell, der an sich noch keinerlei rechtliche Wirkungen hat. Satz 2 sagt sehr deutlich, dass der Veranstalter rechtlich nicht zur Kooperation verpflichtet ist.

Ich finde, auch der folgende Satz über die Berücksichtigung ist hinreichend klar. Da steht nämlich, dass die Mitwirkung berücksichtigt werden soll, nicht die Nichtmitwirkung. Das heißt also, ein kooperativer Veranstalter kann positiv berücksichtigt werden. Und wie diese Berücksichtigung dann zu erfolgen hat, können wir dann ja wieder der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entnehmen. Das heißt, bei jemandem, der besonders kooperativ ist, rücken die Hürden für die Maßnahmen der Versammlungsbehörde höher.

Darauf ist auch schon zu Recht hingewiesen worden. Das verändert ja nicht die tatbestandlichen Hürden, die Gefahrenlage muss ja gleichwohl vorliegen. Es verändert aber die Ermessensentscheidung, sodass man sagen kann, bei nichtkooperativen Veranstaltern fällt das Schutzniveau ja auch nicht hinter das zurück, was das Gesetz ohnehin schon regelt. Es wird eben nur der kooperative Veranstalter weiter privilegiert. Das steht aus meiner Sicht vollends im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kooperationsgebot.

Prof. Dr. Norbert Ullrich (Hochschule für Polizei und Verwaltung Nordrhein-Westfalen): Ich hoffe, diesmal kann man mich gut hören. Mit Blick auf die Zeit – ich hatte kurz erwogen, die Zeit von Herrn Gusy noch dazuzunehmen – möchte ich Sie aber schonen und deswegen nur zu den Punkten etwas sagen, zu denen aus meiner Sicht noch nicht genug gesagt worden ist.

Zunächst bin ich gefragt worden: Warum sollte das Wort „überwiegend“ gestrichen werden? Da möchte ich mich den Ausführungen von Herrn Schwarz anschließen und deswegen nichts weiter ausführen.

Es war gefragt worden: Angriff auf Brokdorf durch den Gesetzentwurf? – Das sehe ich nicht so. Eher im Gegenteil, der Gesetzentwurf setzt ja in vielen Punkten den Brokdorf-Beschluss gerade um. Es wird die Kooperation geregelt, es wird die Spontanversammlung und Eilversammlung geregelt. Es wird das hohe Schutzgut der Versammlungsfreiheit durch das verbesserte Störungsverbot besser geschützt. Insoweit, meine ich, steht der Entwurf durchaus auf dem Boden von Brokdorf, und daher spricht auch nichts dagegen.

Dann bin ich nach dem Einsatz von Gesichtserkennungssoftware gefragt worden. Auch da möchte ich mich Herrn Schwarz anschließen, um es kurz zu halten.

Bei der nächsten Frage ging es um das Störungsverbot. Auch hier kann ich auf das verweisen, was die Kollegen Schwarz und Thiel insbesondere gesagt haben. Das halte ich für überzeugend.

Weiterer Punkt, bei dem ich mich ebenfalls anschließen kann, ist die Frage des Militanzverbotes. Hier möchte ich nur eins ergänzen zu dem, was Herr Thiel überzeugend

ausgeführt hat, dass ja inhaltlich der Entwurf der Landesregierung und der Entwurf der SPD identisch sind. Man hat hier nur unterschiedliche Formulierungen, aber die Inhalte decken sich. Insoweit, meine ich, ist das beides zu befürworten.

Dann komme ich zu einem Punkt, zu dem andere noch nichts gesagt haben, nämlich zur Spontanversammlung. Hier haben wir ja zwei Arten von Formulierungen. Im Entwurf der Landesregierung ist formuliert, dass eine Spontanversammlung vorliegt, wenn diese aus aktuellem Anlass entsteht. Diese Formulierung ist keine Erfindung der nordrhein-westfälischen Landesregierung, sondern das ist gerade eben die vom Bundesverfassungsgericht im Brokdorf-Beschluss verwendete Definition.

Wenn man jetzt dieses Erfordernis des aktuellen Anlasses weglassen würde, würde das praktisch heißen, dass jeder eine Versammlung durchführen könnte, behaupten könnte, dies sei eine spontane Idee gewesen, und schon hätte sich die Anzeigepflicht erübrigt. Das würde wiederum dazu führen, dass der Polizei ihre Schutzaufgabe erschwert würde, denn sie weiß dann ja im Vorfeld nichts von der Versammlung.

Es würde also bedeuten: Kein Schutz mehr für die Versammlung, kein Schutz für andere Personen auch unter Umständen vor Gewalttätern in der Versammlung. Das halte ich nicht für sinnvoll und deswegen meine ich, sollte man hier bei der Formulierung, die das Bundesverfassungsgericht vorgegeben hat, bleiben.

Schließlich der Punkt § 16, Versammlungen unter freiem Himmel, Videografierung bei unübersichtlichen Versammlungen: Ist das bestimmt genug, kann man das so regeln? – Ein Gesetz muss ja immer abstrakt verschiedene Fälle regeln. Es ist notwendigerweise abstrakt. Deswegen besteht auch diese Regelung zur Größe und Unübersichtlichkeit so in Niedersachsen bereits seit circa 10 Jahren und hat dort bisher nicht zu Problemen geführt.

Begriffe kann und muss man auslegen. Das ist für uns Juristen ja das tägliche Brot. Es gibt dazu Kommentarliteratur. Zur größeren Unübersichtlichkeit von Versammlungen sagt die Kommentarliteratur in Niedersachsen, dass es hier darauf ankommt, ob ein Polizeibeamter die Versammlung eben noch mit bloßem Auge überblicken könnte. Wenn ja, bedarf es natürlich keines Videoeinsatzes. Wenn nein, dann ist sie eben groß oder unübersichtlich, wobei sich hier die Regel eingebürgert hat, dass man sagt, ab 50 Personen wird es groß. Denn bis dahin kann der Polizeibeamte das normalerweise noch mit bloßem Auge sehen.

Es hängt natürlich aber auch an den örtlichen Gegebenheiten und daran, wie die Personen sich verhalten. Wenn dort beispielsweise Bäume und Imbissbuden stehen, kann das natürlich unübersichtlich werden, oder auch, wenn die Versammlungsteilnehmer wild durcheinanderrennen, können sie natürlich auch den Eindruck einer Unübersichtlichkeit erreichen. Aber das kann man alles auslegen. Das funktioniert.

So hat zum Beispiel auch Herr Brenneisen, als das in Schleswig-Holstein ja anders formuliert wurde, gesagt, der Gesetzgeber wäre aufgrund der geringen Grundrechtsrelevanz gut beraten gewesen, die tatbestandsmäßigen Anforderungen lediglich an die Größe oder Unübersichtlichkeit der Versammlung und damit an den durch das Bundesverfassungsgericht definierten Standard zu knüpfen. Von daher meine ich, ist

es durchaus sinnvoll, das hier in Nordrhein-Westfalen auch so zu regeln, wie der Regierungsentwurf das vorsieht.

Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöhl (Rechtsanwaltskanzlei Meisterernst, Düsing, Manstetten): Ich komme zum ersten Punkt, zum Militanzverbot. Zunächst erscheint es mir sinnvoll, den historischen Hintergrund zu dieser Regelung in den Blick zunehmen. Wir hatten im Bundesversammlungsgesetz das Uniformverbot. Dieses Uniformverbot wurde dann in dem Sinne einschränkend ausgelegt, dass dann nur eine solche gleichmäßige Kleidung erfasst ist, die Gewaltbereitschaft vermittelt und einschüchternd wirkt. Das war also ein einschränkendes Merkmal, was an ein objektives Tatbestandsmerkmal angeknüpft hat, nämlich die Uniform oder die gleichartige Bekleidung.

Dieser objektive Tatbestand, Uniform oder ähnliche Kleidung, wird jetzt ausgeweitet, und zwar aus meiner Sicht in einer Art und Weise, dass man sich nicht wundern darf, dass sich Fußballfans durch diese Vorschrift bedroht fühlen. Was machen diese Fußballfans? – Die ziehen gleichmäßig gekleidet mit den Trikots ihrer Vereine unter massiver Polizeibegleitung, weil man sie offensichtlich für nicht ganz ungefährlich hält, durch die Straßen mit Choreografien und einheitlichen Sprechchören, in denen den Anhängern des gegnerischen Vereins alles Übel dieser Welt gewünscht wird. Pflastersteine, was weiß ich ... In den Sprechchören gibt es da diverse Gesänge, die mit Sicherheit keine Freundschaftsgrüße an den gegnerischen Verein sind.

Die fühlen sich jetzt durch diese Vorschrift bedroht, weil sie zwar keine Versammlung sind, aber wohl als eine andere Veranstaltung unter öffentlichem Himmel angesehen werden, und sie haben auch den Eindruck, dass die Polizei, die sie da so relativ massiv begleitet, der Auffassung ist, dass von ihnen eine gewisse Gewaltbereitschaft ausgeht. Deshalb beziehen die diese Vorschrift auf sich. Das ist jetzt aus meiner Sicht nicht fernliegend, dass man das genau so interpretiert.

Schwierigkeiten habe ich tatsächlich damit, diese Nummer 3 zu erfassen. Das ist ja der Unterschied zwischen dem Gesetzentwurf der SPD und dem Gesetzentwurf der Landesregierung. Der Gesetzentwurf der SPD hat die Nummern 1 und 2 der Sache nach vorgeschlagen, und dann kommt die Nummer 3 von der Landesregierung hinzu. Jetzt wird hier gesagt: Diese Nummer 3 mit der Formulierung „in vergleichbarer Weise“ ist nicht so schlimm, weil sie sich ja an den Nummern 1 und 2 zu orientieren hat. Das muss ja vergleichbar sein. Das kann man ja auslegen.

Wie lege ich das jetzt aus? – Wir haben in der Nummer 1 erst einmal die Uniform. Dann haben wir andere Kleidung, die uniformähnlich ist. Damit haben wir die Kleidung abgehakt. Uniform oder uniformähnliche Kleidung, die fällt unter die Nummer 1.

Es folgt die Nummer 2. Das ist das paramilitärische Auftreten. Das ist also offensichtlich etwas, was nicht die Kleidung ist, sondern etwas anderes. Also meinetwegen der Gleichschritt, Fackeln, Trommeln. Also etwas, was jetzt nicht Kleidung ist, aber in ähnlicher Weise das paramilitärische Auftreten ausdrückt.

Dann haben wir noch die Nummer 3. Das soll jetzt etwas sein, was keine Kleidung ist, was nicht neben der Kleidung paramilitärische Eindrücke vermittelt, aber irgendetwas

anderes. Da wird jetzt gesagt, das ist auslegbar. Ich habe in die Gesetzesbegründung der Landesregierung geschaut, was man sich da unter „in vergleichbarer Weise“ vorstellt, und habe nichts gefunden. Da gibt es kein Beispiel.

Da wird zwar lang und breit erklärt, dass der Auftritt von „Ende Gelände“ mit weißen Overalls quasi unter die Nummer 1 als Uniform oder uniformähnlich zu rechnen sei, aber was da jetzt mit „in vergleichbarer Weise“ gemeint sein soll, ist mir, ehrlich gesagt, schleierhaft. Deshalb wundert es nicht aus meiner Sicht, dass diejenigen, die jetzt diese Vorschrift auf sich beziehen, den Eindruck haben, dass da irgendetwas verboten wird, was sie selber nicht so recht erkennen können. Ich wäre den Kollegen, die sagen, das ist alles auslegungsfähig, dankbar, wenn sie mir mal ein Beispiel dafür nennen können, was jenseits von Uniformen und paramilitärischem Auftreten jetzt noch gemeint sein soll. Mir ist das unklar. Die Unsicherheit, die da entstehen kann, wundert mich jetzt nicht.

Zweiter Punkt. Leitung. Da ist es sinnvoll, dass man sich anschaut, wie die bisherige Rechtslage war und was sich geändert hat. Für Versammlungen unter freiem Himmel gab es bisher die Regelung, dass jede Veranstaltung einen Leiter haben muss. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar im Brokdorf-Urteil festgestellt, dass das nicht immer zutreffend ist, dass es auch leiterlose Veranstaltungen geben kann, aber die bisherige Regelung des Versammlungsgesetzes war, dass jede Versammlung unter öffentlichem Himmel einen Leiter haben muss.

Dann gibt es aber jetzt eine Neuregelung des Gesetzes, wo ich mich frage: Was bleibt jetzt noch für die leiterlosen Versammlungen? – Denn das Versammlungsgesetz des Bundes, was bislang galt, hatte für Versammlungen in geschlossenen Räumen folgende Kette: Wer zu der Versammlung aufruft, ist der Veranstalter. Wer die Veranstaltung veranstaltet, leitet die Veranstaltung. Leiter ist, wenn der Veranstalter eine Organisation ist, der Vertreter oder der Vorsitzende der Organisation. Damit habe ich immer eine Bestimmung eines Versammlungsleiters, indem ich nämlich von demjenigen ausgehe, der zu der Versammlung aufruft. Der ist dann am Ende auch der Leiter. Der kann die Versammlungsbefugnis an Dritte delegieren. Das war die Regelung, die es bisher für Versammlungen in geschlossenen Räumen gab. Da ist es ja auch, weil es übersichtliche Versammlungen gibt, nachvollziehbar.

Diese Regelungskette wird jetzt auf Versammlungen unter freiem Himmel erstreckt. Das heißt, jeder, der zu einer Versammlung unter freiem Himmel aufruft und deren Vertreter, ist jetzt der Veranstalter und leitet zugleich die Versammlung. Die sind jetzt die Leiter der Versammlung. Da bleibt aus meiner Sicht für die leiterlose Versammlung eigentlich ziemlich wenig übrig. Denn das muss eine Versammlung sein, zu der niemand aufruft. Die also auch nicht gegenüber der Polizei angezeigt wird, sodass ich also da den Leiter bestimmen muss. Deshalb fällt es mir so ein bisschen schwer, zu erkennen, was jetzt eigentlich noch als leiterlose Versammlung übrig bleibt.

Umgekehrt könnte man sich fragen, wenn man diese Kette „Aufrufer = Veranstalter = Leiter = verantwortliche Person“ ernst nimmt, hat die Polizei in Zukunft bei größeren Veranstaltungen eine ganze Reihe von Ansprechpartnern da, die jetzt alle als mögliche Ansprechpartner, als Versammlungsleiter zur Verfügung stehen. Ich glaube, diese

Regelung, dass man diese Regelungskette auch auf Veranstaltungen unter freiem Himmel bezieht. ist nicht so ganz durchdacht.

Bei dem nächsten Punkt ging es um „Gefahrenlage – Kooperation“, was mit dem § 2 Absatz 3 angesprochen wurde. Da klingt ein bisschen die Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das erstmals diese Kooperation angesprochen hat, an. Das Bundesverfassungsgericht hat aber diese Kooperationsverpflichtung erst einmal in Richtung Polizei ausgesprochen. Die besagt: Die Polizei ist in ihren Auflagen umso eher rechtfertigungsbedürftig, indem ihre Bemühungen in Kooperation mit den Veranstaltern dafür zu sorgen haben, dass die Veranstaltung ohne Gefahren durchgeführt werden kann. Die Polizei ist zu dieser Kooperation verpflichtet, und erst, wenn diese Kooperationsbemühungen seitens der Polizei nicht erfolgreich waren, kann sie bei Gefahren zu entsprechenden Auflagen oder sonstigen Verfügungen gegenüber der Versammlung kommen.

Das war also zunächst einmal an die Polizei gerichtet, und deshalb wäre es eigentlich – wenn man das Brokdorf-Urteil insoweit ernst nehmen würde – ein guter Gedanke, wenn man diese Kooperationsverpflichtung, die auf die Seite der Polizei bezogen war, in das Gesetz aufnähme. So kann tatsächlich der Eindruck entstehen, dass das Wohilverhalten der Veranstalter der Versammlung gegenüber der Polizei irgendeinen Maßstab dafür bildet, ob jetzt eine Versammlung untersagt werden kann oder nicht, obwohl es da ja tatsächlich erst einmal auf die objektive Gefahrenlage ankommt.

Dann war die Regelung über die Ablehnung von Leitern und die namentliche Benennung von Ordnern angesprochen worden. Der wesentliche Punkt ist der, dass man bei dieser Regelung die Klärung der tatbestandlichen Voraussetzung in den Blick nehmen muss. Die Polizei kann gegenüber einer Veranstaltung Verfügungen erlassen, wenn eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht.

Diese Regelung über die Benennung der Ordner oder die Ablehnung der Leitung setzt im Vorfeld dieser Gefahr an. Die Benennung der Ordner ist nicht dann erforderlich, wenn irgendwelche Gefahren drohen, sondern wenn aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte zu befürchten ist, dass eine Gefahr ausgehen kann. Das heißt also: Weit im Vorfeld der eigentlichen Gefahr wird jetzt hier in das Selbstbestimmungsrecht der Versammlung eingegriffen. Das gilt für den Ordner wie für den Leiter, und das ist aus meiner Sicht mit der Gewährleistung des Artikel 8 und dem Selbstbestimmungsrecht der Veranstalter nicht vereinbar.

Wenn es eine Gefahr durch bestimmte Ordner gibt, wenn ich weiß, da werden Ordner eingesetzt, die in der Vergangenheit als Gewalttäter irgendwie aufgetreten sind, dann ist eine unmittelbare Gefahr gegeben, und ich kann diese Ordner ablehnen. Aber ich kann jetzt nicht in dieser Art und Weise in die Gestaltungsfreiheit der Veranstalter der Versammlung eingreifen.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Vielen Dank. – Herr Dammers, an Sie ist keine Frage gerichtet worden, aber vielleicht haben Sie noch einen Satz oder etwas, was Sie gerne beitragen möchten. Bitte schön.

Thomas Dammers (Leit. Polizeidirektor a. D.): Doch, Herr Beckamp hatte die Frage, welche konkreten Probleme sich bei der Kooperation mit „Ende Gelände“ auftaten. Habe ich Sie so richtig verstanden? – Ja.

Also grundsätzlich muss man zwei Phasen unterscheiden. Einmal die Planungsphase vor der Veranstaltung, da findet sehr wohl eine Kooperation statt. Das Problem ist: Sie lernen im Regelfall nicht den kennen, der tatsächlich mit Ihnen kooperiert, sondern Sie lernen jemanden kennen – wenn es ein erfahrener Versammlungsleiter ist wie beispielsweise 2019 –, der von sich aus von vorneherein erklärt, unsere Vorschläge dem eigenen Gremium vorzutragen und uns dann zu gegebener Zeit die Antwort zu übermitteln. – Das heißt, Sie lernen überhaupt nicht die Leute kennen, mit denen Sie kooperieren.

Das hat den großen Nachteil: Bei einer komplexen Großlage auf einem räumlichen Ausdehnungsbereich vom 3.500 km² und acht betroffenen Kreispolizeibehörden ergeben sich schon mal Gefahrenlagen, insbesondere rund um dieses schwierige Thema Tagebau mit sehr spezifischen Gefahren, wo Sie es sich einfach nicht leisten können, in einer Kooperation grundrechtlich eine Entscheidung zu treffen, weil kein Vertrauensverhältnis gewachsen ist. Da ist ganz einfach niemand da.

Die andere Alternative: 2020, es werden sehr augenscheinlich unerfahrene junge Menschen in die polizeiliche Kooperation, die – das sage ich jetzt mal provokativ – unter Aufsicht eines Szenerechtsanwaltes stehen, der darauf achtet, dass die nicht zu viel versprechen, entsandt. Die müssen sich entweder telefonisch rückversichern oder nehmen eben auch die Kooperationsvorschläge der Versammlungsbehörde mit, um dann zu gegebenem Zeitpunkt mit einem Ergebnis zu kommen.

Ganz anders stellt sich das in der laufenden Lage dar. Gerade „Ende Gelände“ meldet gerne in der laufenden Lage zu den rund 30 bis 40 Veranstaltungen, die eh schon über vier oder fünf Tage gehen, eine Vielzahl von Eil- und Spontanversammlungen an, wo sich dann lediglich einer zur Verfügung stellt, der von sich behauptet, der Vermittler, aber keinesfalls der Leiter zu sein. Eine Kooperation findet tatsächlich nicht statt. Da geht es lediglich um die Vermittlung von Rechtspositionen der veranstaltenden Organisation, um später dann Fakten für Gerichtsverhandlungen, für parlamentarische Befassungen und ähnliche Dinge zu schaffen.

Es ist aber für die Kollegen vor Ort außerordentlich schwierig. Ich nenne als Beispiel mal das „Ende Gelände“-Protestcamp im Viersen im Jahr 2019. Nach einer langen Kooperation einvernehmlich als eine Versammlung mit 6.000 Leuten bewertet. Dann spalten sich am Samstagmorgen 2.000 Leute ab. Der Versammlungsleiter, der bis dahin Versammlungsleiter war, ruft im polizeilichen Einsatzstab an und sagt, das sind nicht mehr meine Leute. Ich habe mit denen nichts zu tun. Wir bleiben im Camp.

Sie stocken die Kräfte auf, versuchen eine Versammlung zu kooperieren und sehen sich einer Parolen skandierenden, singenden und tanzenden Masse ausgesetzt. Dann haben Sie keine andere Chance, als aufgrund ihrer eigenen Lagebeurteilung Maßnahmen zu treffen, die dann auch unmittelbare Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte haben.

Innenausschuss (80.)

06.05.2021

Rechtsausschuss (73.)

Gemeinsame Sitzung (öffentlich)

Ich war Einsatzleiter 2019 und 2020 und habe dann 2019, weil es gar nicht anders ging, den Bahnhof in Viersen sperren lassen, damit man nicht vor meinen Kräften am Tagebau Garzweiler ist und den dann komplett oder in Teilen besetzen kann. Das hatte großräumige Auswirkungen auf den Bahnverkehr, die auch unbeteiligte Dritte – und auch deren Grundrechte habe ich zu achten und zu schützen – beeinträchtigten, was bei einer vernünftigen Kooperation im Sinne einer grundrechtssichernden Position leicht vermeidbar gewesen wäre. Das sind die wesentlichen Probleme. Sie haben oft wenig belastbare Tatbestände.

Ich finde das in einem rechtsstaatlichen Diskurs sehr schade, dass man sich nicht vernünftig auseinandersetzen kann. Denn wir als Polizei haben nun mal grundrechtlich eine Funktion. Wir wollen Veranstaltungen ermöglichen, wir haben aber eine Schutzpflicht gegenüber anderen, die auch Grundrechtsträger sind. Und ich habe auch noch eine Schutzpflicht gegenüber meinen Leuten. Ich kann meine Leute nicht an einen Tagebau stellen und sagen: Macht mal eine Polizeikette und lasst da keinen runter. – Das ist unverantwortlich.

Andrea Arcais (Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen): Ich wollte auf die Frage von Frau Schäffer eingehen, die nach dem Milizanzverbot gemäß § 18 gefragt hat. Bei dem Paragraphen ist eben die Unklarheit das große Problem.

Selbstverständlich gehe ich nicht davon aus, dass weder die Landesregierung noch die demokratischen Fraktionen vorhaben, Aufmärsche von Gewerkschaftern zu verhindern. Das ist nicht das Thema. Das Thema ist, dass das eben unklar ist, und die Diskussion gerade unter den Kollegen Sachverständigen hat ja gezeigt, dass es eben nicht klar ist. Deswegen: Wir finden die Formulierung der SPD-Fraktion im Gesetzentwurf deutlich besser, zumindest aber gehen wir davon aus und wünschen uns, dass im Antrag beziehungsweise im Entwurf der Landesregierung unter § 18 – Milizanzverbot im ersten Teil der letzte Teilsatz „infolge des äußeren Erscheinungsbildes“ und dann „3. in vergleichbarer Weise“ zu streichen ist. Das wäre für uns sozusagen das Minimum, was noch ein bisschen Klarheit schafft.

Aber grundsätzlich gilt, dass das eben in keiner Weise klar ist. Was ist mit Arbeitskleidung, was ist mit Fahnen und Streikwesten? Wenn die Kollegen aus dem Stahlwerk kommen, dann sieht das auch nicht aus, als wenn die zu einem Picknick wandern. Scherz beiseite. Das heißt, es ist eben nicht klar geregelt, und wenn man das damit nicht meint, dann kann man das auch klar definieren. Aber ich finde, das Gesetz muss dazu beitragen, dass in dieser Frage Klarheit entsteht und nicht noch weitere Verunklarung stattfindet.

Das eine ist: Was ist justiziabel? Das andere ist: Was bewirkt das bei den Gewerkschaften, also in die Gruppen hinein, die eben durch solche Veranstaltungen ihre Meinung äußern wollen? Da muss es vollkommen klar sein, dass das eben nicht gemeint ist.

Gabriele Schmidt (ver.di Landesbezirk NRW [per Video zugeschaltet]): Lassen Sie mich kurz drauf eingehen, dass gerade sehr viel darüber diskutiert worden ist, welche

Anforderungen an Versammlungsleitungen gestellt werden, mir aber eine Regelung aus dem Bundesversammlungsgesetz in der Frage fehlt.

Im Entwurf steht nichts mehr davon, dass ein Versammlungsleiter auch Hausrecht hat, das heißt, dass er die Unterbrechung oder auch Beendigung einer Versammlung durchführen kann. Das habe ich zumindest vermisst. Ich finde auch, wenn man Anforderungen stellt, muss man auch klar sagen, welche Rechte ein Versammlungsleiter hat.

Zum Militanzverbot bin ich konkret gefragt worden. Wir knüpfen an die Begriffe an, die nicht nur in diesem Paragraphen, sondern im gesamten Gesetz für uns sehr oft unbestimmt sind und die nicht dazu führen, dass ein Bürger oder eine Bürgerin insbesondere mit wenig Demonstrationserfahrung klar erkennen kann, was er oder sie eigentlich darf und mit welchen Folgen zu rechnen ist.

Ich will noch ein paar Beispiele aus unserer gewerkschaftlichen Praxis nennen. Wir haben insbesondere im Jugendbereich, aber nicht nur da, bestimmte Kampagnen, die dazu führen, dass die Demonstrationsteilnehmenden bestimmte Kleidung tragen, weil sie sich damit dann mit der Kampagne, die wir ausgerufen haben, identifizieren. Da möchte ich schon wissen: Ist das dann zukünftig auch mit dem Begriff „Kleidung in vergleichbarer Weise, die einschüchternd wirken kann“ gemeint, oder gibt es da eine klare Abgrenzung?

Ein weiteres Beispiel: Wir haben vor ein paar Jahren eine Kampagne im Jugendbereich gemacht, da haben die Demonstrationsteilnehmenden weiße Overalls, die es in Baumärkten zu kaufen gibt mit Kapuzen, getragen. Sind die jetzt vergleichbar mit den weißen Overalls, die im Braunkohletagebau getragen worden sind, und ist es dann genauso einschüchternd, wenn wir so über die Straßen laufen?

Ein weiteres Beispiel: In einer Tarifrunde hat es Schlauchschals – ich hoffe, das ist allen ein Begriff – und T-Shirts gegeben, auf denen Skelette abgedruckt waren. Das haben wir nicht getan, weil wir einschüchternd wirken wollten, sondern weil es in der Tarifrunde um eine Forderung von Beschäftigten aus der Radiologie ging. Sie wollten damit deutlich machen, aus welchem Bereich sie kommen.

Eine weitere Aktion unter dem Begriff „Wir kapern die Tarifrunde“ haben unsere Jugendlichen vor ein paar Jahren gefahren und haben sich als Piraten verkleidet. Sind sie dann, wenn sie im öffentlichen Raum unterwegs sind, einschüchternd wirkend? Wer interpretiert das?

Ein letztes Beispiel aus dem letzten Jahr einer Tarifrunde haben wir unter dem Motto „Tarifrebell*innen“ dafür geworben, dass die Tarifforderungen der Jugendlichen besonders Berücksichtigung finden. Die Tarifrebell*innen hatten schwarze Kapuzenpullis an, und es gab eine demonstrativ übergroße Faust als Merkmal, als Identität für diese Kampagne.

Noch ein letztes Beispiel aus dem Jahr 2020. Als Jugendliche mit Masken und gleichzeitig Sonnenbrillen aufgetreten sind – das hat jetzt nichts mit dem Militanzverbot aber schon mit der Frage Vermummung zu tun –, sind sie von der Polizei aufgefordert

worden, die Brillen abzunehmen. Das heißt schon, dass die Polizei auch bei gewerkschaftlichen Demonstrationen und Kundgebungen so vorgeht, wie es vielleicht bei anderen Veranstaltungen im Sinne des Gesetzgebers gemeint ist.

Wir haben auch Blockaden während unserer Demonstrationen auf Straßen gemacht, auch Sitzblockaden. Kurze, friedliche Blockaden, in denen ein bestimmtes Thema in den Vordergrund für die Öffentlichkeit gestellt worden ist. Deshalb stellt sich schon die Frage: Auch diese Blockaden bereiten wir in Vortreffen vor, weil Demonstranten bzw. Teilnehmende einer Demonstration oder Versammlung ansonsten unvorbereitet vielleicht doch nicht den gewünschten Effekt haben. Deshalb macht es auch aus unserer Sicht Sinn, solche Trainings durchzuführen. Das ist aus unserer Sicht auch legitim.

Ich will ausdrücklich darauf eingehen, dass für uns die freie Meinungsäußerung nicht an bestimmte Formen gebunden ist, die man einhalten muss.

Jetzt will ich noch auf das Störungsverbot eingehen. Vorhin war die Lautstärke das Thema. Ich habe schon die Frage: Ist eine Lautsprecheranlage, die dann lauter ist als die der Gegendemonstration, die ich nicht kenne, aber bei der ich von einer bestimmten Teilnehmerzahl ausgehen muss und danach die Kapazitäten plane, dann eine Störung im Sinne dieses Paragraphen? Ist das zukünftig verboten, oder wird das verhindert?

Aus unserer Sicht muss man klar eine Abgrenzung im Gesetz zwischen Behinderung und der Absicht einer Verhinderung, die wir ausdrücklich nicht unterstützen, ziehen. Aber ob ich denn wirklich störe oder nicht, kann ich als Normalteilnehmende nach diesen Regularien nicht mehr erkennen. Wir können nicht juristisches Fachwissen bei allen Menschen voraussetzen, die zur Versammlung aufrufen.

Ein letzter Punkt, den ich noch einmal kurz ansprechen möchte, ist die Frage: Wir leben im digitalen Zeitalter, und wir erleben häufig, dass mehrere Menschen über die Medien, die es gibt – insbesondere auch Social Media – zu Veranstaltungen aufrufen. Wer ist denn dann der Versammlungsleiter? Sind das alle die, die aufrufen? Kann sich dann jemand einen aussuchen, oder müssen die sich irgendwie auf dem Platz treffen und sich abstimmen, wer denn jetzt der Leiter sein soll, wenn es diese Anforderung gibt? – Das waren meine Anmerkungen.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Vielen Dank, Frau Schmidt. Bitte entschuldigen Sie, dass Sie jetzt keine Antworten auf Ihre Fragen bekommen, denn das ist nicht Wesen der Anhörung, sondern das wird die Auswertung der Anhörung noch mit sich bringen.

Herr Professor Dr. Gusy hat es noch geschafft, eine Verbindung zu uns zu bekommen. Ich freue mich, dass es Ihnen gelungen ist, weise jedoch darauf hin, dass wir mit Ihrem Wortbeitrag kurz vor der nächsten Sitzung stehen, die wir noch abzuhalten haben. Ich gebe Ihnen jetzt das Wort.

Prof. Dr. Christoph Gusy (Universität Bielefeld, Fakultät für Rechtswissenschaft, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte [per Video zugeschaltet]): Gleich zu Beginn möchte ich klarstellen: Zwei Personen mit

einem Plakat sind keine Versammlung. Es gibt eine Auslegung der Versammlungsfreiheit, welche dahin geht zu sagen, die Versammlungsfreiheit sollte effektiviert werden, deshalb sollte die Zahl der Mindestteilnehmer möglichst klein sein, damit man hier einen möglichst effektiven Schutz der Kommunikationsfreiheit hat. Aber mit der Kleinheit der Mindestzahl werden ja nicht nur die Rechte vergrößert, sondern auch die Pflichten der Veranstaltung. Das heißt im Klartext: Hier geht der Entwurf der Landesregierung mit zwei Personen einfach zu weit.

Zweiter Punkt: Was nicht in einer Versammlung geschieht, muss auch nicht im Versammlungsgesetz geregelt werden. Das gilt insbesondere für öffentliche Veranstaltungen. Ob das als Ordnungswidrigkeit oder Straftat eingestuft wird, ist zunächst eine Frage des politischen Ermessens. Hierbei ist allerdings klar: Wenn jemand in geschützte Rechtsgüter Dritter oder des Staates eingreift, ist das tendenziell eher eine Straftat. Wenn jemand gegen Vorschriften verstößt, welche der ordnungsgemäßen Durchführung von Verwaltungsverfahren dienen, dann ist dies eher als eine Ordnungswidrigkeit anzusehen. Das gilt auch im Versammlungsrecht etwa bei der Unterlassung von Anmeldungen usw.

Die Ablehnung des Versammlungsleiters ist im Regierungsentwurf nur sehr schwach begründet. Dort findet sich kein einziger Fall, in dem das hier irgendeine Rolle spielen könnte. Die Begründung wirkt hier erstaunlich rechts. Daher sollte man an dieser Stelle wirklich noch einmal überlegen, ob man das braucht.

Die Figur des Versammlungsleiters sowie die der Ordner ist allerdings im geltenden Recht ohnehin extrem ambivalent. Einerseits sollen sie Funktionen wahrnehmen, welche die Versammlung selbst betreffen, also Organe der Versammlung, andererseits ist es so, dass bei ihnen auch Rechte im Raum stehen, welche sie mehr oder weniger als Hilfsorgane der Polizei ausweisen. Diese Ambivalenz setzt sich hier in den Entwürfen fort. Es ist hier deutlich zu überlegen, ob man es in diesem Zusammenhang bei dieser Ambivalenz belassen will.

Selbstverständlich ist es so, wer gegenüber der Polizei seinen Namen angeben muss, der muss diesen Namen nicht gegenüber jedem in der Öffentlichkeit nennen. Im Gegenteil. Ob hier die Polizei den Namen veröffentlichen darf, ist keine Frage des Versammlungsrechts, sondern des Transparenzrechts. Hier gibt es Schutzvorschriften, auch für Leute im Zusammenhang mit der Versammlung. Eines ist klar: Versamlungsbezogene Daten unterliegen einem besonders hohen Schutz, weil sie nicht nur die informationelle Selbstbestimmung, sondern auch die Versammlungsfreiheit betreffen. Das heißt im Klartext: Die Daten von Versamlungsleitern oder Ordnern bei Veranstaltungen unterliegen hier einem besonders hohen Datenschutz, sie unterliegen der Zweckbindung. Sie dürfen nur für die Zwecke verwendet werden, für die sie erhoben worden sind. Im Übrigen müssen sie besonders geschützt werden, auch gegen Zugriffe anderer Menschen.

Zwei Punkte sind noch offen: Das eine ist die Frage nach dem Militanzverbot. Das findet sich übrigens in beiden Entwürfen wieder, mit ähnlichen Worten, nur mit unterschiedlicher Überschrift. Ich meine, dass das Militanzverbot [akustisch unverständlich] eher einschränkt und nicht erweitert. Was einen einschüchternden Eindruck macht,

lässt sich nur aus der Empfängerperspektive feststellen, keine Frage. Aber in diesem Zusammenhang hätte man hier deutlich sehen müssen, dass hier Kleidung alleine dafür nicht ausreicht. Ich finde das eigentlich auch richtig.

Allerletzter Punkt: Laute Musik als Störung. – Ich glaube nicht, dass man es daran festmachen kann, ob es sich dabei um Richard Wagner oder um Lady Gaga handelt. Ich denke, das ist nicht der Punkt, sondern es geht darum, ob hier eine Musik, die im Zusammenhang mit der Versammlung irgendeinen kommunikativen Gehalt hat oder nicht, gespielt wird, oder ob es sich um ein schlichtes Geräusch handelt. Ich darf aber daran erinnern, dass einige hier durchaus meinen, dass auch Trillerpfeifen, mit welchen etwa Bundeskanzlerinnen bei Wahlversammlungen gestört werden dürfen, anscheinend durchaus als zulässige Einwirkung auf eine Versammlung angesehen werden, und das sind keineswegs Anhänger von „Ende Gelände“, sondern eher Leute, welche sich eher als parlamentarischer Arm von Pegida begreifen. Von daher sollte man hier mit der Frage, ob der Entwurf eine solche oder solche politische Tendenz hat, vorsichtig sein. Ich meine, er ist in dieser Beziehung ganz überwiegend neutral gefasst.

Vorsitzender Daniel Sieveke: Ich danke allen Sachverständigen für die Auskünfte, Einschätzungen, Teilnahme und Beantwortung zu diesem Thema. Das Protokoll der Anhörung wird im Internetangebot des Landtags abrufbar sein. Der Ausschuss wird sich in einer seiner nächsten Sitzungen mit der Auswertung der heutigen Anhörung befassen.

Ich wünsche denjenigen, die heute hier sind und noch eine weitere Rückreise haben, eine gute Heimfahrt. Mein Dank gilt auch denjenigen, die per Video zugeschaltet sind. Sollten die Gäste, die hier sind, am heutigen Tag nichts Besseres zu tun haben, sind auch Sie herzlich willkommen, um 14 Uhr an der Innenausschusssitzung, die gleich anschließt, teilzunehmen. Die Kolleginnen und Kollegen haben diesen freiwilligen Charakter nicht, sondern es liegt im verpflichtenden Bereich, an dieser Sitzung teilzunehmen.

Auch im Namen des Kollegen Dr. Pfeil darf ich Ihnen danken. Die nächste Sitzung des Rechtsausschusses findet erst am 12. Mai statt. Wenn Sie Lust haben, können Sie auch an einer Rechtsausschusssitzung teilnehmen, auch das ist immer ein spannender Bereich. – Die Sitzung ist geschlossen.

gez. Daniel Sieveke
Vorsitzender IA

gez. Dr. Werner Pfeil
Vorsitzender RA

Anlage

01.06.2021/01.06.2021

Anhörung von Sachverständigen

Sitzung des Innenausschusses und des Rechtsausschusses

Versammlungsfreiheitsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD, Drucksache 17/11673

Gesetz zur Einführung eines nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften (VersammlungsgesetzEinführungsgesetz NRW – VersGEinfG NRW)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/12423

am Donnerstag, dem 6. Mai 2021

9.00 bis max. 13.00 Uhr, Raum E 3 A 02, Livestream

T a b l e a u

eingeladen	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Professor Dr. Clemens Arzt Direktor des Forschungsinstituts für Öffentliche und Private Sicherheit Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin	Professor Dr. Clemens Arzt	17/3834
Professor Dr. Frank Braun Hagen	Professor Dr. Frank Braun	17/3815
Professor a.d. Hartmut Brenneisen Preetz	Professor Hartmut Brenneisen	17/3805
Professor Dr. Christian von Coelln Köln	Professor Dr. Christian von Coelln	17/3817
Professor Dr. iur. habil. Michael Elicker Staatsrechtslehrer Hochschullehrer für Staats- und Verwal- tungsrecht sowie Steuer und Finanzrecht Universität des Saarlandes	Professor Dr. Michael Elicker	--
Professor Dr. Christoph Gusy Universität Bielefeld Fakultät für Rechtswissenschaft	Professor Dr. Christoph Gusy	17/3778
Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz Würzburg	Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz <u>Teilnahme bis ca. 12.00 Uhr</u>	17/3851
Professor Dr. Markus Thiel Deutsche Hochschule der Polizei	Professor Dr. Markus Thiel	17/3858

eingeladen	Teilnehmer/innen	Stellungnahme
Professor Dr. Norbert Ullrich Duisburg	Professor Dr. Norbert Ullrich	17/3812
Rechtsanwalt Wilhelm Achelpöhler Münster	Wilhelm Achelpöhler	17/3890
Leit. Polizeidirektor a.D. Thomas Dammers Aachen	Thomas Dammers	17/3780
Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk NRW, Düsseldorf	Andrea Arcais	17/3757
ver.di Landesbezirk NRW, Düsseldorf	Gabriele Schmidt	17/3829

Weitere Eingaben:

Parents for Future Germany, Köln
Gewerkschaft der Polizei NRW
Neue Richtervereinigung
VVN-BdA
Fanhilfe Dortmund
Landesjugendring NRW
Bochumer Montagsdemo
Integrationshaus e.V., Köln

Stellungnahme 17/3788
Stellungnahme 17/3813
Stellungnahme 17/3823
Stellungnahme 17/3857
Stellungnahme 17/3885 Neudruck
Stellungnahme 17/3893
Zuschrift 17/577
Zuschrift 17/604
