



26.04.2021

Neue Richtervereinigung e.V. | Landesverband Nordrhein-Westfalen

An den Präsidenten des Landtags
Nordrhein-Westfalen

Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3823

Alle Abg

Gesetz zur Einführung eines nordrheinwestfälischen Versammlungsgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften, Drs. 17/12423

Öffentliche Anhörung des Innenausschusses und Rechtsausschusses am 6. Mai 2021

Sehr geehrter Herr Präsident,

die NeueRichtervereinigung Nordrhein-Westfalen (NRV NRW) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf der Landesregierung (im Folgenden GE).

Die nachfolgende Stellungnahme stellt zunächst dar, was der Gesetzentwurf vermissen lässt (A.). Entgegen dem selbst gesetzten Anspruch, eine umfassende Regelung zu schaffen, fehlt dem Gesetzentwurf nämlich sein Kern: das

Sprecherrat des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen:

Felix Helmbrecht, Verwaltungsgericht Düsseldorf, Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf, Tel: 0211-8891-4068,

Email: Felix.Helmbrecht@neuerichter.de

Nuriye Alkonavi, Amtsgericht Bonn, Wilhelmstr. 21, 53111 Bonn, Tel: 0228-702-2604,

Email: Nuria.Alkonavi@neuerichter.de

Dr. Falko Mielke, Landgericht Mönchengladbach, Hohenzollernstr. 157, 41016 Mönchengladbach, Tel: 02161-276--221,

Email: Falko.Mielke@neuerichter.de

Stefanie Roggatz, Amtsgericht Duisburg, König-Heinrich-Platz 1, 47051 Duisburg, Tel: 0203-9928-543,

Email: Steffi.Roggatz@neuerichter.de

Claudia Schönenbroicher, Sozialgericht Köln, An den Dominikanern 2, 50668 Köln, Tel: 0221-1617-337;

Email: claudia.schoenenbroicher@neuerichter.de

Philipp Axmann, Amtsgericht Köln, Luxemburger Str. 101, 50939 Köln, Tel: 0221-477-1847,

Email: Philipp.Axmann@neuerichter.de

Gaby Siemund-Grosse, Amtsgericht Gelsenkirchen, Bochumer Str. 79, 45886 Gelsenkirchen, Tel: 0209-14899-379;

Email: Gaby-Siemund-Grosse@neuerichter.de

Kontakt auch www.neuerichter.de

Versammlungsrecht. Die **Reichweite** und den **Inhalt** des Versammlungsrechts für den Rechtsanwender zu beschreiben, wie es durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeformt ist, müsste eine zentrale Aufgabe eines modernen Versammlungsgesetzes sein. Der Gesetzentwurf hingegen beschränkt sich auf die Aufarbeitung und „Weiterentwicklung“ der Regelungen zur Beschränkung und Beschneidung des nebulös bleibenden Grundrechts. Das Ziel guter Gesetzgebung, mit einem – oder zwei – Blicken ins Gesetz die Rechtslage zu erkennen, wird so völlig verfehlt.

Im Weiteren werden einige der zentralen Regelungsgehalte kurz analysiert und soweit erforderlich der Kritik unterzogen (B.). Hier ergeben sich folgende Kernpunkte:

- **Gegendemonstrationen** sind verfassungsrechtlich geschützt und dürfen nicht verboten werden,
- die **öffentliche Ordnung** ist als Eingriffsrechtfertigung zu streichen,
- keine **Kontrollstellen** ohne konkrete Gefahrenprognose und
- keine **verdeckten Aufnahmen** von Demonstrationen.

Die Zusammenfassung (C.) benennt schließlich die Kernaussagen der Stellungnahme.

A. Versammlungsgesetz ohne Versammlungsrecht

Die Beschreibung der Versammlungsfreiheit für den Zweck des Gesetzes in § 1 Abs. 1 GE ist im Wesentlichen eine Wortlautkopie von Art. 8 Abs. 1 GG. Die bloße Erweiterung des personalen Anwendungsbereichs von „allen Deutschen“ zum „Jederman“-Grundrecht zeichnet nur den bisherigen Stand des Bundesgesetzes nach. Die Erweiterung des Grundrechts von „sich zu versammeln“ auf „und Versammlungen zu veranstalten“ bringt demgegenüber keinen sittlichen Mehrwert.

Damit wird die Chance verpasst, für den Rechtsanwender zu Klären was dieses Recht positiv beinhaltet. Aufgabe einer Regelung, die den Gesetzesvorbehalt des Artikel 8 Abs. 2 GG ausformt, ist ja nicht nur, die Voraussetzungen für mögliche Einschränkungen präzise zu fassen, sondern zunächst die Reichweite des Grundrechts zu bestimmen. Hierbei ist auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zurück zu greifen:

In der **Brokdorfentscheidung**

(BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315-372, juris Rz. 61)

heißt es hierzu wörtlich:

„Als Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, gewährleistet Art 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung und untersagt zugleich staatlichen Zwang, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fernzubleiben. Schon in diesem Sinne gebührt dem Grundrecht in einem freiheitlichen Staatswesen ein besonderer Rang; das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, galt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewußten Bürgers. In ihrer Geltung für politische Veranstaltungen verkörpert die Freiheitsgarantie aber zugleich eine Grundentscheidung, die in ihrer Bedeutung über den Schutz gegen staatliche Eingriffe in die ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung hinausreicht.“

Zur Bedeutung von Demonstrationen für die politische Willensbildung heißt es dort (Rz. 65) weiter:

„An diesem Prozeß sind die Bürger in unterschiedlichem Maße beteiligt. Große Verbände, finanzstarke Geldgeber oder Massenmedien können beträchtliche Einflüsse ausüben, während sich der Staatsbürger eher als ohnmächtig erlebt. In einer Gesellschaft, in welcher der direkte Zugang zu den Medien und die Chance, sich durch sie zu äußern, auf wenige beschränkt ist, verbleibt dem Einzelnen neben seiner organisierten Mitwirkung in Parteien und Verbänden im allgemeinen nur eine kollektive Einflußnahme durch Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit für Demonstrationen. Die ungehinderte Ausübung des Freiheitsrechts wirkt nicht nur dem Bewußtsein politischer Ohnmacht und gefährlichen Tendenzen zur Staatsverdrossenheit entgegen. Sie liegt letztlich auch deshalb im wohlverstandenen Gemeinwohlinteresse, weil sich im Kräfteparallelogramm der politischen Willensbildung im allgemeinen erst dann eine relativ richtige Resultante herausbilden kann, wenn alle Vektoren einigermaßen kräftig entwickelt sind.“

Das **Selbstbestimmungsrecht der Grundrechtsträger** ist damit der Ausgangspunkt jeder Veranstaltung einer Versammlung. Das umfasst das Recht zu bestimmen, **wo** und **wann** und **wie** die Versammlung durchgeführt werden soll. Das klarzustellen, ist Aufgabe eines Versammlungsgesetzes!

Nur diese Einordnung ermöglicht im Weiteren einen der Bedeutung des Grundrechts gerecht werdenden Ausgleichs mit kollidierenden Interessen Anderer. Gleichzeitig schärft sie den Blick auf die zu schaffenden notwendigen Voraussetzungen zur Verwirklichung des Grundrechts.

Hierzu nochmal eine Stimme aus der aktuellen Rechtsprechung, hier des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen:

1. Von dem Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters einer Versammlung nach Art. 8 Abs. 1 GG ist prinzipiell auch die Auswahl des Orts und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung umfasst. Die Behörde hat im Normalfall

lediglich zu prüfen, ob durch die Wahl des konkreten Versammlungsorts Rechte anderer oder sonstige verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter der Allgemeinheit beeinträchtigt werden.

2. Versammlungsbedingte reflexhafte und sozialadäquate Rechtsgutbeeinträchtigungen von Gewerbetreibenden, Verkehrsteilnehmern und -teilnehmerinnen sowie Anwohnern und Anwohnerinnen durch Versammlungen haben regelmäßig nicht das Gewicht, dass die Versammlung verboten oder beschränkende Auflagen erlassen werden könnten; sie sind von den Betroffenen hinzunehmen. Für unzumutbare Rechtsgutbeeinträchtigungen durch Versammlungen gilt dies hingegen nicht.

(Leitsätze im Beschluss vom 19. März 2021 – 15 B 426/21 –, juris).

Das **Versprechen des Gesetzentwurfs** in § 2 Abs. 1 Nr. 1 GE, die Ausgestaltung der Versammlungsfreiheit zu regeln, wird damit **krass verfehlt**.

Allenfalls mit der letzten (!) Vorschrift des Teils 2 „Versammlungen unter freiem Himmel“ in § 21 GE wird die Reichweite des Demonstrationsgrundrechts positiv in einer Richtung bestimmt. Danach können öffentliche Versammlungen auch auf im Privateigentum stehenden Grundstücken ohne Einwilligung des Eigentümers durchgeführt werden, wenn diese Grundstücke dem allgemeinen Publikum zum kommunikativen Verkehr geöffnet sind. Das trifft zu, beschreibt aber das **Selbstbestimmungsrecht der Veranstalter** nur bruchstückhaft. Hierzu nochmal die obergerichtliche Rechtsprechung:

Das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters nach Art. 8 Abs. 1 GG umfasst prinzipiell auch die Auswahl des Orts und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung. *„Die Bürgerinnen und Bürger sollen damit selbst entscheiden können, wo sie ihr Anliegen - auch mit Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen - am wirksamsten zur Geltung bringen können. Die Behörde hat im Normalfall im Rahmen des § 15 Abs.1 VersG lediglich zu prüfen, ob durch die Wahl des konkreten Versammlungsorts Rechte anderer oder sonstige verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter der Allgemeinheit beeinträchtigt werden. ...Demgegenüber verbürgt die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen aber dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist, wie dies insbesondere bei öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen der Fall ist. Dies gilt auch für Stätten außerhalb des öffentlichen Straßenraumes, an denen in ähnlicher Weise ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist und Orte der allgemeinen Kommunikation entstehen. Ausschlaggebend ist die tatsächliche Bereitstellung des Ortes und ob nach diesen Umständen ein allgemeines öffentliches Forum eröffnet ist. Grundrechtlich ist unerheblich, ob der in Rede stehende Kommunikationsraum etwa mit den Mitteln des öffentlichen Straßen- und Wegerechts, sonstiger Vorschriften des öffentlichen Rechts oder des Zivilrechts geschaffen wird.“*

(Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26. März 2021 – 15 B 469/21 –, juris Rz. 6 -8.)

Im Gesetzentwurf wird das Verhältnis des Demonstrationsrechts zum **Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht** unter dem Etikett „Erlaubnisfreiheit“ in § 11 GE dahingehend geregelt, dass die Benutzung öffentlicher Verkehrsflächen erlaubnisfrei bleibt.

B. Einzelheiten

Regelung des § 2 GE – Begriffsbestimmungen

Die Festlegung der Anwendbarkeit des Gesetzes bereits auf Versammlungen von zwei Personen begegnet Bedenken. In anderen Landesgesetzen ist die Anwendbarkeit ab Zusammenkünften von drei Personen gegeben. Eine Begründung dahingehend, dass auch etwa Büchertische oder Mahnwachen von zwei Personen eine Gefahrenlage erzeugen können, würde ebenso gut auf eine Mahnwache einer Person zutreffen, nur dass ein einzelner Mensch schlechterdings nicht als Versammlung bezeichnet werden kann. Eine Mahnwache/Büchertisch von zwei Personen allerdings mit dem dann erforderlichen bürokratischen Aufwand zu belasten, der für die Anzeige einer Versammlung gem. § 10 GE erforderlich ist, erscheint überzogen.

Da sich § 2 gem. Abs. 1 Ziff. 1 GE sowohl auf öffentliche als auch nichtöffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen bezieht, sind gem. § 2 Abs. 3 GE damit auch politische Stammtische mit zwei Personen potentiell betroffen.

Regelung des § 3 - Kooperation

Die gesetzliche Verpflichtung der Versammlungsbehörde, den Veranstaltern ein **Kooperationsgespräch** zur Verwirklichung des Versammlungsrechts anzubieten, ist zu begrüßen. Die Behörde kann mit ihrer Erfahrung bei dem Schutz solcher Veranstaltungen und der Kenntnis der örtlichen Verhältnisse und sonstigen besonderen Umstände vor Ort (z.B. geplante weitere Veranstaltungen) zum bestmöglichen Verlauf schon in der Planungsphase beitragen.

§ 3 Abs. 3 S. 3 GE sollte gestrichen werden

Das Kooperationsgebot bei Versammlungen findet sich grundlegend in der Brokdorf-Entscheidung des BVerfG (Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315-372). Dort wird es zur Begründung für die Sinnhaftigkeit der Anmeldepflicht herangezogen, da "die mit der Anmeldung

verbundene Kontaktaufnahme über das gegenseitige Kennenlernen hinaus einen Dialog und eine Kooperation, zu denen die Behörde aus den erörterten Gründen bereit sein muß und die sich auch für die Demonstrationsträger im eigenen Interesse empfehlen. Dabei werden schon im Vorfeld kollidierende Interessen, etwaige Konfliktsituationen und wechselseitige Belastbarkeiten deutlich. Ferner erhöht sich die Prognosesicherheit und die Reaktionsschwelle der zuständigen Behörden."

Es handelt sich somit um einen an die Behörden gerichteten Auftrag, der insoweit im wohlverstandenen Interesse der VeranstalterInnen liegt, als es auf Behördenseite die Bereitschaft, von Auflagen oder Verboten abzusehen, erhöhen mag. Die in § 3 Abs. 3 S. 3 GE enthaltene Regelung, wonach eine Berücksichtigung der Mitwirkung der Veranstalterin oder des Veranstalters "jedoch" , trotz ausdrücklich fehlender Verpflichtung zur Mitwirkung auf VeranstalterInnenseite, bei Maßnahmen nach § 13, also Einschränkung, Verbot und Auflösung zu berücksichtigen ist, konterkariert dieses und beinhaltet diesen sachlichen Umstand damit als Entscheidungskriterium. Eine entsprechende Regelung findet sich auch nicht in dem ansonsten in der Gesetzesbegründung immer wieder als Referenz herangezogenen E-AK (Entwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht (Hg.), Musterentwurf eines Versammlungsrechtes, 2011). Vielmehr wird dort in der Begründung ausdrücklich ausgeführt, das eine fehlende Kooperationsbereitschaft als solche nicht Anlass für Sanktionen sein darf, da diese sich allein nach der Gefahrenlage richten dürfen (ebendort, S. 21).

Davon zu trennen ist die Verpflichtung der Versammlungsbehörde, vor, während und nach der Versammlung – sei es als Demonstrationzug (=Aufzug), sei es als stehende Kundgebung – die Versammlung als solche und ihre TeilnehmerInnen zu schützen. Ein gesetzlich angeordnetes **Deeskalationsgebot** hätte sich hier eingefügt.

Die Verpflichtung der Behörde in Absatz 4 ihre Erkenntnisse mit der/dem VeranstalterIn zu teilen, ist zu begrüßen.

§ 3 Abs. 4 sollte die Pflicht vorsehen, dass sich in die Versammlung entsandte Polizeibeamte oder die Einsatzleitung der Versammlungsleitung zu erkennen geben sollte

Was im GE fehlt, ist das im bisherigen Bundesgesetz und auch in übrigen hier bekannten Ländergesetzen vorgesehene Gebot, sich sowohl bei Veranstaltungen unter freiem Himmel als auch in geschlossenen Räumen zu erkennen zu geben. Die in der Gesetzesbegründung hierfür erfolgte Erklärung, dass man sich bei einer vorherigen Kooperation bereits von dieser her kennen dürfte, wird weder dem Umstand, dass dieses Gebot keine Pflicht beinhaltet, somit eine vorherige Bekanntheit nicht zwingend ist, gerecht, noch

dem, dass bei kleineren Veranstaltung wohl kaum eine vorherige persönliche Bekanntheit entstehen dürfte, noch dem, dass in diesen Fällen die Kooperation und gegenseitige vertrauensbildende Maßnahmen dann erst vor Ort durch gegenseitige Vorstellung erfolgen könnte und zwar nicht aufgrund einer vorherigen Kooperationsverweigerung, sondern schlichtweg weil es bis dahin nicht erforderlich war.

Regelungen zu §§ 4 bis 6 – Veranstalter/Leiter

Die Vorschriften zu Veranstalter/In und Versammlungsleitung sind schon für den in der Praxis wohl häufigsten Fall der von einer Organisation veranstalteten Demonstration **unnötig sperrig** (Prokura für die Veranstalter/In nach § 5 Abs. 1 Satz 3 GE!). Der Zwang, sich als Versammlungsteilnehmer einer Versammlungsleitung unterordnen zu müssen, kann für Demonstranten, die sich nur für ein **punktuelleres Anliegen** zusammenfinden, zu einer unüberwindlichen Hürde werden. Das wirkt sich in der Praxis als **Demonstrationsverhinderungsregelung** aus. An dieser Stelle muss deswegen daran erinnert werden, dass auch Versammlungen ohne Versammlungsleiter dem verfassungsrechtlichen Schutz von Art. 8 GG unterliegen (Deiseroth/Kutscha in Ridder et. al. Versammlungsrecht Art. 8 GG Rz. 77).

Es muss darüber hinaus klar sein, dass diese Normen für Spontandemonstrationen nicht gelten können.

Das Störungsverbot in § 7

Nach der Vorschrift soll es verboten sein, „eine Versammlung zu stören mit dem Ziel sie zu behindern“.

Dieses Ziel wohnt nun jeder **Gegendemonstration** inne, die damit per se verboten wäre. Aber auch Gegendemonstrationen können sich auf den Schutz der Versammlungsfreiheit berufen. Sie wegen der ihr innewohnenden Risiken einfach zu verbieten, ist **völlig unverhältnismäßig**. Eine Gegendemonstration führt nicht automatisch zu einem unfriedlichen Verlauf der Versammlungen. Kein anderes Versammlungsgesetz in Deutschland ist derart einschränkend. Es muss der/m aufrechten Demokrat/In schließlich erlaubt bleiben, sich einem Neonaziaufmarsch entgegen zu stellen, ohne diesen letztlich insgesamt zu vereiteln. Der Gesetzentwurf will schon den Aufruf hierzu verbieten (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 GE). Das ist **evident verfassungswidrig**.

Hierzu hat bereits das OVG Münster festgestellt, dass die bloße friedliche Präsenz einer Gegenversammlung nicht ohne Weiteres als zu unterlassende Störung im Sinne der bis dato geltenden Vorschrift des § 2 Abs. 2 VersammlG

des Bundes aufgefasst werden könne. "Soweit Beeinträchtigungen von einer Gegendemonstration ausgehen, stehen einander gleichgewichtige Grundrechtspositionen gegenüber, zwischen denen ein Ausgleich im Rahmen **praktischer Konkordanz** anzustreben ist."

(OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18. September 2012 – 5 A 1701/11 –, Rn. 75, juris).

Aus der Gesetzesbegründung (Seite 59) ergibt sich, dass dieser versammlungsfreundlichen Auslegung gerade entgegengewirkt werden soll, was abzulehnen ist. Dieses gilt insbesondere auf das nach der Begründung des Gesetzes beabsichtigte Verbot von Übungen von Sitzblockaden selbst bezüglich noch nicht konkret geplanter anderweitiger Versammlungen.

Das BVerfG hat hierzu zur alten Rechtslage ausgeführt: " Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt auch nicht nur solche Teilnehmer vor staatlichen Eingriffen, die die Ziele der Versammlung oder die dort vertretenen Meinungen billigen, sondern kommt ebenso denjenigen zugute, die ihnen kritisch oder ablehnend gegenüberstehen und dies in der Versammlung zum Ausdruck bringen wollen. Der Schutz des Art. 8 GG endet jedoch dort, wo es nicht um die - wenn auch kritische - Teilnahme an der Versammlung, sondern um deren Verhinderung geht.

(BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 – 1 BvR 772/90 –, Rn. 16 - 17, juris)

Das in §§ 28 Abs.1 Ziff. 3, 27 Abs. 4 GE je nach Schweregrad als Straftat oder Ordnungswidrigkeit bewertete Störungsverbot durch eine reine Behinderung geht - unnötigerweise - weit über diese Vorgaben hinaus. Die Eingrenzung dessen, was noch eine zulässige, da unvermeidlich mit eigener Wahrnehmung von Versammlungs- oder Meinungsfreiheitsrechten verbundene Störung/Behinderung ist und was darüber hinausgeht, birgt aufgrund der Unbestimmtheit der Rechtsnorm die Gefahr, in willkürliche Entscheidungen der Versammlungsbehörde auszuufern.

Das Waffenverbot nach § 8 GE

Diese Vorschrift ist ein schönes Beispiel dafür, dass der Gesetzgeber **sinnvolle Klarstellungen** an der einen Stelle durch **überflüssige Geschwätzigkeit** entwerten kann und die Regelung damit für den Rechtsanwender durch unnötige subjektive Elemente zur Lotterie wird.

Es dürfte große Einigkeit bestehen, dass es für die Gewährleistung des Grundrechts auf Demonstrationsfreiheit letztlich sinnvoll ist, die Ausübung

dieses Grundrechts durch das **Verbot von Waffen auf Demonstrationen** zu sichern und zu gewährleisten.

Zweifelhaft dürfte es sein, ob man für dieses Ziel das Verbot auch auf **Gegenstände** erstrecken soll, „die ihrem Wesen nach dazu bestimmt sind oder, ohne dazu bestimmt zu sein, dazu geeignet sind und dazu genutzt werden sollen, Verletzungen von Personen oder erhebliche Schäden an Sachen herbeizuführen“.

Wie sieht man dem Gegenstand an, wozu er künftig genutzt werden soll? Diese Regelung lädt zu **unnötigen Begriffsklaubereien** ein.

Man sollte weder den Bürger noch die Behörden unterschätzen, denn sie wissen, dass der Begriff der Waffe mehr umfasst als ein "Schießgewehr".

In diesem Zusammenhang dann noch ganze Lieferketten zur und von der Demonstration mit zu verbieten ist ein Glanzstück an **Regelungswut**, für das aber bisher noch **niemand einen Bedarf gesehen** hat.

Anwendbarkeit des Polizeirechts - § 9 GE

Seit Jahrzehnten ist in der Rechtsprechung geklärt, dass das Versammlungsrecht hinsichtlich seines Regelungsgegenstands **lex specialis** gegenüber dem allgemeinen Polizeirecht ist und damit dessen Anwendung auf versammlungsrechtliche Gefahren sperrt.

Der Versuch, die Anwendbarkeit des Polizeigesetzes hinsichtlich von Gefahren von einzelnen Teilnehmern diesen gegenüber mit Eingriffsmöglichkeiten zu präzisieren, muss als gescheitert angesehen werden. Die **Detailversessenheit** stellt der Landesregierung wieder ein Bein. Denn schon die bloße Behauptung in Absatz 4 Satz 1 der Vorschrift, „sobald die Versammlung beendet sei, komme das Gesetz nicht mehr zur Anwendung“ hat nichts mit dem grundrechtlichen Schutz zu tun. Art. 8 GG schützt die Versammlung und ihre Teilnehmer natürlich auch auf dem **Nachhauseweg** vor ungerechtfertigten Eingriffen der Staatsorgane (vgl. Deiseroth/Kutscha in Ridder et. al. Versammlungsrecht Art. 8 GG Rz. 57)!

Anzeigepflicht und Erlaubnisfreiheit §§ 10 und 11

Zur Verwirklichung einer gelungenen Kooperation zwischen den Veranstaltern einer Demonstration unter freiem Himmel und den Versammlungsbehörden, die letztlich der Verwirklichung des Demonstrationsgrundrechts dient, ist eine vorherige **Anzeige** der Absicht, eine Demonstration veranstalten zu wollen, selbstredend sinnvoll. Auch die Mütter und Väter des Grundgesetzes haben die **Anmeldefreiheit und Erlaubnisfreiheit** des Art. 8 Abs. 1 GG für auf Grund eines Gesetzes einschränkbar erklärt. Zu den wichtigen Details gehören dabei auch die Umstände wie Ort, Zeit und Mittel sowie Anzahl der Teilnehmer.

Es sprengt aber jedes vernünftige Maß, die Anzeigeverpflichtung mit einer **gesetzlichen Verpflichtung zur Vorhaltung eines Telefonanschlusses** (§ 10 Abs. 2 Satz 2 GE) zu versehen. **Achtung Satire:** Konsequenterweise hätte die Landesregierung hier regelmäßig ein Mobiltelefon fordern können (mit der Ausnahmemöglichkeit eines Festnetzanschlusses für männliche Veranstalter über 75 Jahre!?).

Die Regelung in Abs. 1 S. 3 GE bedeutet eine **Verlängerung der Anzeigefrist** durch die Herausnahme von Wochenenden und Feiertagen, für die eine Notwendigkeit nicht erkennbar ist. Zwar weist die Gesetzesbegründung darauf hin, dass die Frist von 48 Stunden von Seiten der polizeilichen Praxis "vielfach" für zu kurz angesehen wird. Es übersieht aber, dass es insbesondere für kleinere Veranstaltungen ohne Not die Frist verkürzt, ohne dass die Voraussetzung einer Eil- oder Spontanversammlung gegeben wären. Dieses erfordert wiederum eine noch langfristige Planung und Abstimmung im Vorfeld, was von kleineren Veranstaltern und solchen, die sich aus gegebenem Anlass (Gründungsversammlung einer rechtsextremistischen Partei als Beispiel) formieren, schwerer zu leisten ist und die Wahrnehmung des Demonstrationsrechts erschwert.

Dass diese Vorschriften für die **Eilversammlung** (Abs. 3) und die **Spontanversammlung** (Abs. 4) nicht gelten können, ist keine Wohltat des GE sondern verfassungsrechtlich gefordert, (BVerfGE 69, 357ff).

Im Gesetzentwurf wird das Verhältnis des Demonstrationsrechts zum Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht unter dem Etikett „Erlaubnisfreiheit“ in § 11 GE dahingehend geregelt, dass die **Benutzung öffentlicher Verkehrsflächen erlaubnisfrei** bleibt. Es kaschiert damit den Umstand, dass die **Ausgestaltung der Anzeigepflicht** in all ihren Einzelheiten auf den Bürger wirken muss, wie ein „**Verbot mit Erlaubnisvorbehalt**“. Mit dieser Regelungskonzeption wird im öffentlichen Recht potentiell gefährliches Tun generell verboten und nur im Einzelfall nach Prüfung erlaubt. Dass eine solche Konzeption mit den verfassungsgerichtlich festgestellten Verbürgungen nicht in Einklang zu bringen ist, dürfte indes klar sein.

Behördliche Ablehnungsrechte § 12

Die Vorschrift des § 12 GE bietet Ermächtigungsgrundlagen, um in das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters hinsichtlich der Auswahl des **Versammlungsleiters** und der vorgesehenen **OrdnerInnen** (vgl. Deiseroth/Kutscha in Ridder et. al. Versammlungsrecht Art. 8 GG Rz. 130) bereits vor der Versammlung einzugreifen. Die Voraussetzungen hierzu sind denkbar unscharf und unklar. Zum einen reichen „**erkennbare Umstände**“,

dass der Einsatz des benannten Versammlungsleiters die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet, für einen Eingriff. Zum anderen sind „**tatsächliche Anhaltspunkte**“ für eine von der Versammlung ausgehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit Voraussetzung, um von der VeranstalterIn die **Namen und Adressen** der vorgesehenen OrdnerInnen herausfordern zu können. Die zuständige Behörde soll OrdnerInnen als ungeeignet **ablehnen** können, wenn ihr Einsatz nach den „erkennbaren Umständen“ die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet.

Natürlich kann es Erfahrungswerte geben, die dafür sprechen, dass sicherheitsrelevante Vorfälle sich bei personeller Kontinuität anlässlich weiterer Versammlungen wiederholen können. Aber das Erfordernis an und Bedürfnis für eine **versammlungsrechtliche Zuverlässigkeitsprüfung** wird in dieser Ausgestaltung **nirgendwo** in der Bundesrepublik gesehen. Eine allenfalls ähnliche Regelung im Bayerischen Versammlungsgesetz knüpft solche Eingriffe an wesentlich höhere Eingriffsvoraussetzungen („Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass dieser die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet“ Art. 13 Abs. 6 BayVersG).

Verbot und Beschränkung § 13

Die versammlungsrechtlich größtmögliche Einschränkung des Grundrechts ist das **Verbot und die Auflösung** der Versammlung. Dementsprechend finden sich hierzu in erheblicher Anzahl Judikate, die die Voraussetzungen zu diesen Eingriffen verfassungsrechtlich ausformen und auf die insoweit Bezug genommen werden kann. Um hier nicht nötige Wiederholungen und langatmige Ausführungen zu vermeiden, sollen nur wenige Anmerkungen genügen:

§ 13 GE liefert die Ermächtigungsgrundlage und greift hinsichtlich der gefährdeten Rechtsgüter – ohne Not – auf die **öffentliche Ordnung** zurück. Dieser Begriff wird polizeirechtlich verstanden als „die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung des geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebietes angesehen wird“ (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315 (352)).

Dass dieser Begriff **versammlungsrechtlich auf dem Rückzug** ist, ist rechtstaatlich geboten. Denn bereits die Eigenschaft als „ungeschriebene Regeln“ beißt sich mit der verfassungsrechtlich nur möglichen Einschränkung des Grundrechts durch „Gesetz“. Im Zuge der Verrechtlichung des Eingriffsrahmens auch zum Schutz besonderer Schutzgüter – wie etwa in § 19 GE – besteht auch **gar kein Bedarf** mehr für solche Korrektive. Der Zusatz „öffentliche Ordnung“ als Rechtfertigungsgrund **ist daher zu streichen**.

Die im Begründungstext noch aufgezeigten Möglichkeiten zum Verbot einer Versammlung auf Grundlage des § 28 IfSG entsprechen nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Insoweit ist wegen **infektionsschutzrechtlicher Beschränkungen** auf §§ 28 a Abs. 2 Nr. 1, 28b Abs. 4 IfSG hinzuweisen. Ein **allgemeines Demonstrationsverbot** ist danach **ausgeschlossen** (VG Düsseldorf, Beschlüsse vom 30. April 2020, - 7 L 745/20 – und - 7 L 754/20 -, juris; OVG NRW Beschluss vom 30. April 2020, - 15 B 606/20 -, juris).

Der in Absatz 3 geregelte Fall des **polizeilichen Notstands**, wonach Beschränkungen bis hin zu Verbot und Auflösung auch zulasten der Versammlung ergriffen werden können, von der die Gefahr nicht ausgeht, ist in der formulierten Fassung **hochproblematisch**. Denn es wird nicht hinreichend deutlich, dass diese Ausnahmerechtsfigur im grundrechtssensiblen Bereich des Demonstrationsrechts auf den **absoluten Ausnahmefall** beschränkt ist (vgl. Barczak in Ridder et. al. Versammlungsrecht § 15 VersG Rz. 215). Der Eingriff kann nur gerechtfertigt sein, wenn bereits frühzeitig alle Anstrengungen unternommen worden sind, alle landes- und bundesweit verfügbaren Kräfte zusammen zu ziehen, um der von Dritten ausgehenden Gefahr Herr zu werden. Die Tendenz der Versammlungsbehörden, die Voraussetzungen eines polizeilichen Notstands vorschnell als gegeben anzusehen, ist unverkennbar, aber nicht hinnehmbar.

§ 15 / 25 Kontrollstellen

Die Regelung sieht die Möglichkeit, Kontrollstellen einzuführen ohne jede Konkretisierung bezüglich der Eingriffsschwelle vor. Der Entwurf des ansonsten immer wieder als Vorlage des GE genannten E-AK sieht hierzu vor, dass **Kontrollen nur dann** durchgeführt werden dürfen, wenn **tatsächliche Anhaltspunkte** für das Mitführen von Waffen oder anderen gefährdenden Gegenständen für die öffentliche Sicherheit vorliegen. Identitätsfeststellungen sind nach dem Entwurf nur zulässig, wenn sich an der Kontrollstelle tatsächliche Anhaltspunkte für einen bevorstehenden Verstoß oder die Begehung strafbarer Handlungen ergeben. Die im GE-NRW vorgesehene Regelung eröffnet demgegenüber die Möglichkeit einer nahezu unbegrenzten Anwendung, ist doch die Voraussetzung nur, dass Straftaten nach § 27 Abs. 4, 5 und 7 verhütet werden sollen, also u.a. das bloße Mitführen von Gegenständen, die "ohne dazu bestimmt zu sein, dazu geeignet sind, ... Verletzungen an Personen oder Schäden an Sachen herbeizuführen". Eine so weitgehende Regelung, die **keine konkrete Gefahrenprognose** voraussetzt, eröffnet die Möglichkeit, den Zugang zu Versammlungen mit routinemäßigen Kontrollen zu versehen.

Wenn ansonsten im PolG geregelte Befugnisse nunmehr direkt im Versammlungsrecht geregelt werden sollen, dann doch unter der Prämisse, dass diese Befugnisse **im Lichte der Art. 8 und 5 GG** innerhalb der *lex specialis* geregelt werden. Dem wird die Regelung nicht gerecht.

So hat der Entwurf der E-AK hierzu (Seite 45) ausdrücklich ausgeführt, dass sich mit der Einrichtung von Kontrollstellen bei Versammlungen spezifische grundrechtliche Gefährdungen - namentlich der **"inneren Versammlungsfreiheit"** - verbinden, denen im Versammlungsgesetz selbst Rechnung zu tragen sei und einen Rückgriff auf allgemeine Polizeigesetze nur für die Durchführung der Kontrollen zuließe, nicht aber für die Einrichtung. Das BVerfG führt zur "inneren Versammlungsfreiheit" aus:

Das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung (in dieser Weise) festgehalten wird, kann Einschüchterungswirkungen haben, die zugleich auf die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken. Wer damit rechnet, dass die Teilnahme an einer Versammlung behördlich registriert wird und dass ihm dadurch persönliche Risiken entstehen können, wird möglicherweise auf die Ausübung seines Grundrechts verzichten. Dies würde nicht nur die individuellen Entfaltungschancen des Einzelnen beeinträchtigen, sondern auch das Gemeinwohl, weil die kollektive öffentliche Meinungskundgabe eine elementare Funktionsbedingung eines auf Handlungs- und Mitwirkungsfähigkeit seiner Bürger gegründeten demokratischen und freiheitlichen Gemeinwesens ist.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 - 1 BvR 2492/08 -, juris Rn. 131.; OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 17. September 2019 – 15 A 4753/18 –, Rn. 61 - 62, juris

Diese zur Bildüberwachung entwickelte Rechtsprechung ist für Kontrollstellen ebenso zu beachten, denn "Die Versammlungsfreiheit schützt auch die Freiheit des Entschlusses, Versammlungen zu veranstalten und an ihnen teilzunehmen. Mit der Teilnahme gerade an öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel exponieren sich die Grundrechtsträger nicht nur mit ihren Meinungen und Einstellungen, sondern auch mit ihrem Körper für den unmittelbaren Zugriff der Staatsgewalt. Die Versammlungsfreiheit schützt auch davor, dass der Staat die damit verbundene Hemmschwelle für die Veranstaltung von Versammlungen durch einschüchterndes Verhalten erhöht."

(Lisken/Denninger PolR-HdB, K. Versammlungsrecht Rn. 85, beck-online)

Mit diesen Anforderungen wären erst recht behördliche Maßnahmen unvereinbar, die über die Anwendung grundrechtsbeschränkender Gesetze

hinausgehen und etwa den Zugang zu einer Demonstration durch Behinderung von Anfahrten und schleppende vorbeugende Kontrollen unzumutbar erschweren oder ihren staatsfreien unreglementierten Charakter durch exzessive Observationen und Registrierungen verändern

BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, juris, Rz. 70 (Brokdorf-Entscheidung)

§ 16 GE Bild- und Ton Aufnahmen und Aufzeichnungen

Auch diese betreffen die "**innere Versammlungsfreiheit**", da durch den obsessiven oder als selbstverständlich angesehen Gebrauch von Videoaufnahmen auch dann, wenn diese nicht aufgezeichnet werden, bei den TeilnehmerInnen einer Versammlung das Bewusstsein entsteht, dass ihre Teilnahme und die Form ihrer Beiträge unabhängig von einem zu verantwortenden Anlass festgehalten werden können und die so gewonnenen Daten über die konkrete Versammlung hinaus verfügbar bleiben. Dies kann Einschüchterungswirkungen haben, die zugleich auf die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirken.

BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 - 1 BvR 2492/08 -, juris Rn. 130;

Der Gesetzentwurf geht über die bisherige bundesgesetzliche Regelung hinaus, die in § 12 a ausschließlich dann Bild- und Tonaufnahmen vorsah, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte die Annahme gerechtfertigt war, dass von der Versammlung erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgingen. Dieses gälte dann ebenfalls für Übersichtsaufnahmen.

VG Berlin, Urteil vom 05. Juli 2010 – 1 K 905.09 –, juris, Rz. 23

Die hier bekannten weiteren Landesgesetze sehen, mit Ausnahme des BayVersG, im Gegensatz zum vorliegenden Gesetzentwurf **ausschließlich** die Fertigung von **Übersichtsaufnahmen** vor, überwiegend auch nur bei Bindung an das Vorliegen einer erheblichen Gefahr.

Die Regelung in § 16 Abs. 3 S. 3 GE sollte gestrichen werden.

In seiner Entscheidung zum ersten Entwurf des BayVersG hatte das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, durch verdeckte Beobachtungs- und Dokumentationsmaßnahmen werde die Einschüchterungswirkung solcher Befugnisse nochmals verstärkt. Denn wenn der Staat verdeckte Maßnahmen gerade dann einsetzt, wenn Bürger von ihrem Grundrecht der Versammlungsfreiheit Gebrauch machen und sich mit eigenen Überzeugungen in die demokratische Öffentlichkeit begeben - zugleich unter

der Verpflichtung, sich nicht zu verummnen -, sei dies in besonderer Weise geeignet, vom Gebrauch dieses Grundrechts abzuschrecken. Das gelte umso mehr, wenn mangels Benachrichtigungspflichten oder Einsichtsmöglichkeiten Rechtsschutz hiergegen praktisch ausgeschlossen sei.

BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 - 1 BvR 2492/08 -, juris, Rz. 136

Die in dem Beschluss angekündigte nähere Prüfung der Zulässigkeit von verdeckten Aufnahmen im Hauptsachverfahren ist nur deshalb unterblieben, da das BayVersG im Nachgang der Entscheidung abgeändert wurde und eine verdeckte Aufnahme nicht mehr enthalten ist. Die Aufnahme der Möglichkeit zu verdeckten Aufnahmen in § 16 Abs 3 S. 3 GE begegnet daher Bedenken. An welche konkreten Umstände der Gesetzgeber gedacht hat, bei denen durch eine offene Aufnahme Gefahr für Leib oder Leben der durchzuführenden Person gefährdet wären, ergibt sich aus der Gesetzesbegründung nicht.

Vermummungs- und Schutzausrüstungsverbot, Militanzverbot

Die §§ 17, 18 GE unterstellen einen riesigen Bereich des Verhaltens von TeilnehmerInnen von Demonstrationen der Illegalität, an den das Gesetz an anderen Stellen Eingriffsermächtigungen und sogar Strafbarkeit anknüpft.

Es ist an dieser Stelle aber zunächst daran zu erinnern, dass die optische und akustische **Gestaltung** der Versammlung zunächst zum **Selbstbestimmungsrecht** der VeranstalterInnen und TeilnehmerInnen gehört. So kann eine in Teilen einheitlich farbige Kleidung als optisches Element der Selbstvergewisserung der TeilnehmerInnen im Hinblick auf die Zusammengehörigkeit und den gleichen Standpunkt in einer politischen Frage zum Ausdruck bringen. Darüber hinaus sind solche Stilmittel auch geeignet nach außen hin die Geschlossenheit der TeilnehmerInnen zu vermitteln. Dieses Bedürfnis an äußerer Gestaltung ist in der Bevölkerung weit verbreitet und findet sich bei Fußballfans, Schützenbrüdern und Klimaaktivisten gleichermaßen. Das ist auch nicht verwerflich. Im Zusammenhang mit nach Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlungen kommt hinzu, dass diese ihrer Natur nach dazu dienen, in der Gesellschaft und in dem Prozess der Willensbildung einen starken Eindruck zu vermitteln.

Der GE - und mit ihm andere Versammlungsgesetze auch - versuchen in Abgrenzung hierzu die Gesellschaftsschädlichkeit bestimmter Gestaltungsformen über ihre angeblich erkennbare Zweckgerichtetheit oder Geeignetheit zu kennzeichnen. Ein **modernes Gesetz** muss dies hinterfragen. Nach den Erfahrungen in der Vergangenheit und den regelmäßig zum Einsatz kommenden Dokumentations- und Beweissicherungseinheiten mit den hierzu

zur Verfügung stehenden Mitteln ist es verwunderlich, mit welcher Hartnäckigkeit die Versammlungsgesetzgeber an der **Strategie der Kriminalisierung** festhalten. Dabei kann niemand im Vorhinein – etwa bevor eine TeilnehmerIn Straftaten begeht – mit der nötigen Sicherheit sagen, ob die Gesichtsmaske, das geschminkte oder verkleidete Gesicht, die getragene Alltagsmaske oder medizinische Maske der Verschleierung der Identität einer StraftäterIn dient, oder zur Befriedigung anderer Bedürfnisse - oder wie die Maske derzeit - der Erfüllung einer Rechtspflicht dient.

Der Versuch, die **Friedlichkeit der Versammlungen** nach Art. 8 Abs. 1 GG, mit Bekleidungs Vorschriften, Vermummungsverbot und Schutzausrüstungsverbot nachhaltig und gleichzeitig angemessen zu gewährleisten, muss scheitern. Tatbestandsvoraussetzungen wie „einschüchternd wirkt“ sind in ihrer **Subjektivität ungeeignet**, rechtssicher zwischen **Legalität und Illegalität** zu unterscheiden.

Dies ist auch beim sogenannten Schutzausrüstungsverbot nicht anders. Auch hier werden an sich unverdächtige Gegenstände durch die Elemente der „**Geeignetheit für**“ und „**Gerichtetheit auf**“ zu verbotenen Gegenständen. Weil eine **Fahnenstange**, trägt man sie nicht aufgerichtet sondern waagrecht vor sich, geeignet und darauf gerichtet sein kann, die schlimmsten Verletzungen bei Personen zu verursachen, wird die Fahnenstange nicht per se zur Waffe oder Schutzausrüstung.

Der Fahrradhelm ist nicht nur auf der Fahrraddemo ein Fahrradhelm! Die Knie- und Ellenbogenschoner sind auch auf der Skaterdemo Schutzausrüstung.

Der Gesetzentwurf enthält noch viele weitere Vorschriften, die es würdig wären analysiert und kritisiert zu werden. Dass diese Stellungnahme dazu schweigt soll **nicht als pauschale Zustimmung** gewertet werden.

C. Zusammenfassung

Die **Weiterentwicklung** des Versammlungsrechts durch die Ablösung des Versammlungsgesetzes des Bundes mit einem **Landesgesetz** ist begrüßenswert.

Dem Regierungsentwurf fehlt die positive Ausformulierung der **Versammlungsfreiheit**.

Gegendemonstrationen sind verfassungsrechtlich geschützt und dürfen nicht verboten werden.

Die **öffentliche Ordnung** ist als Eingriffsrechtfertigung **zu streichen**.

Keine Kontrollstellen ohne konkrete Gefahrenprognose.

Keine verdeckten Aufnahmen von Demonstrationen.

Kornelia Kania

Felix Helmbrecht